

**PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA SOJERA EN LA  
REPÚBLICA POPULAR CHINA**

**ANÁLISIS PARA CIARA**

*Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales*  
**Enero de 2005**

## INDICE

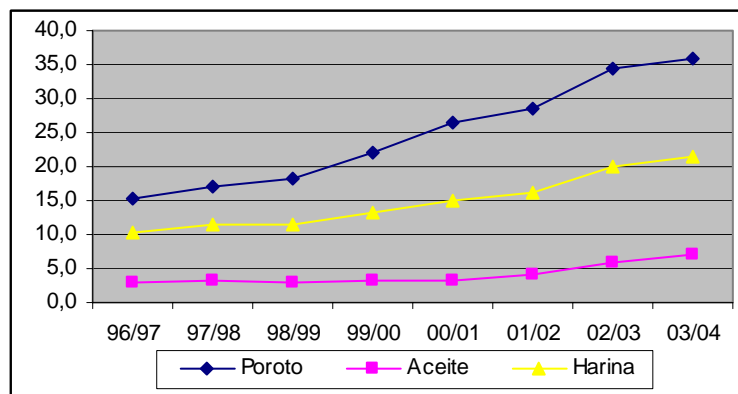
Introducción.....	1
I. Políticas y medidas aplicables a la industria sojera, que podrían derivar en protecciones y ventajas a la industria doméstica .....	5
1. Medidas aplicadas a la importación que restringen el acceso al mercado Chino de productos importados.....	5
2. Medidas aplicadas para estimular las exportaciones del complejo oleaginoso.....	20
3. Otras medidas internas que pueden resultar en mayor protección a la industria oleaginosa.....	22
II. Análisis de la consistencia legal de las medidas y políticas implementadas por China, según las normas de la OMC .....	25
1. Normas aplicables para el análisis legal.....	25
2. Consideración de medidas específicas identificadas en el capítulo I de este trabajo que restringen, o amenazan restringir, el acceso al mercado chino de los productos de la industria oleaginosa.....	25
3. Medidas de apoyo interno que otorguen en beneficio de la industria local..	32
4. La falta de información en los idiomas oficiales de la OMC.....	33
5. Consideraciones finales.....	33
III. Cálculo de la protección de la industria sojera en China .....	34
1. Cálculo de base.....	34
2. Margen de Molienda con aranceles a la importación.....	35
3. Margen de Molienda que incluye todas las protecciones.....	36
4. Margen de molienda a un tipo de cambio cercano al de equilibrio.....	37
IV Conclusiones .....	39
Anexo I. Cálculo de la protección de la industria sojera en China.....	42

## INTRODUCCION

Como resultado de las reformas encaminadas desde 1978, China se ha convertido en la primera economía en vías de desarrollo, con una tasa de crecimiento promedio, en los últimos 20 años, cercana al 8% anual. Con una población mayor a los 1.300 millones de habitantes y un aumento constante de la demanda interna de bienes, China es hoy el país más atractivo del planeta para la inversión extranjera directa.

En este marco, el mercado chino de los productos del complejo sojero es un polo de atracción para la competitiva industria oleaginosa argentina, alentado por el aumento constante del consumo de los aceites y harinas (ver Gráfico 1). La demanda del complejo sojero se ha incrementado notoriamente a partir de 1998/1999.

**Gráfico 1: Consumo interno chino del complejo sojero**  
(en millones de Tm)



Fuente: elaborado en base a Oil World

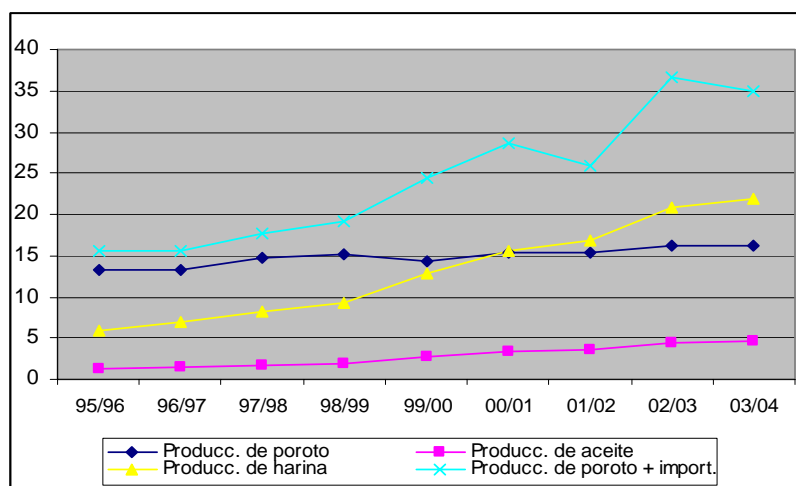
En la última década, el complejo sojero chino ha evolucionado de manera significativa, incrementando la producción del grano, el aceites y la harina (ver Gráfico 2). La producción de aceite y harina ha aumentado de manera superlativa respecto de la del poroto. La producción del poroto de soja ha crecido un 23% entre las campañas 1995/1996 y 2003/2004, mientras que la de aceite y harina lo ha hecho en un 292% y 279%, respectivamente para el mismo período.

El acrecentamiento de la producción de aceite y harina se ha materializado principalmente por un aumento de las importaciones del poroto (ver Gráfico 2 diferencia entre la línea azul y la celeste y Gráfico 5) y un incremento de la capacidad de molienda instalada en China.

La molienda de granos oleaginosos se ha incrementado en un 78% en los últimos 8 años, destacándose el incremento de la participación del poroto de soja (ver Gráfico 3). Para la campaña 1996/1997 la soja representaba el 28% de la molienda, mientras que para la campaña 2003/2004 está superó el 50% de la molienda total. Este incremento de la molienda demuestra un cambio sustancial en la política de industrialización china. “...actualmente China tiene una industria bastante eficiente, debido a inversiones... [y cuenta] ...con plantas de buen tamaño (de 3.000 a 5.000 tm/día de capacidad), pero

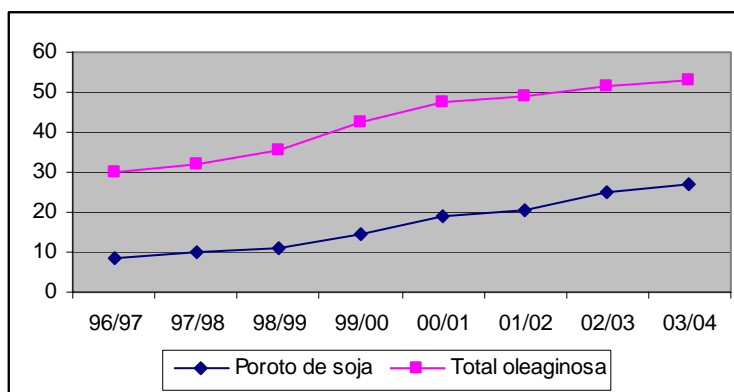
aún no es comparable con nuestra industria aceitera que posee plantas de mayor tamaño... ”<sup>1</sup>.

**Gráfico 2: Producción del complejo sojero en China**  
(en millones de Tm)



Fuente: elaborado en base a Oil World

**Gráfico 3: Molienda de granos oleaginosos en China**  
(en millones de TM)

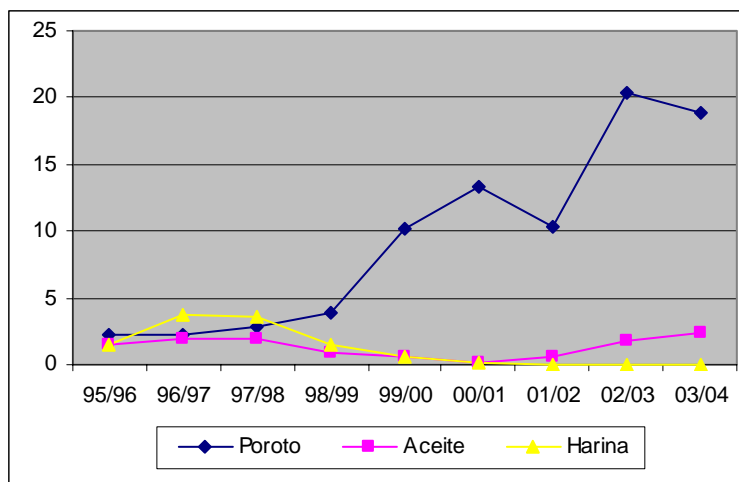


Fuente: elaborado en base a Oil World

Este incremento en el procesamiento del poroto de soja en China, ha cambiado la composición de las importaciones china del complejo sojero (Gráfico 4), aumentando las del poroto y reduciendo las de la harina. Las importaciones de aceite disminuyeron en la segunda mitad de la década del 90 y comenzaron a subir en la campaña 2001-2002 (Gráfico 4) a razón de un crecimiento brusco del consumo interno que no puede ser satisfecha por la producción local.

<sup>1</sup> Rodriguez, Alberto. Parte II, punto 4.2. Complejo oleaginoso. “República Popular China. Un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina”. CARI-CEPAL. 2004.

**Gráfico 4: Importaciones de China en el complejo sojero**  
(en millones de Tm)

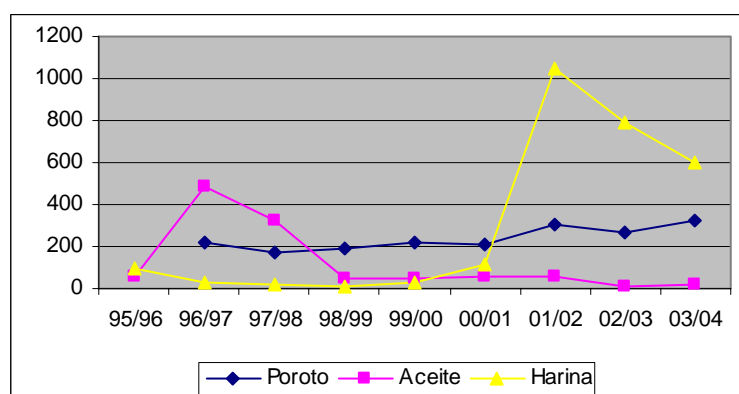


Fuente: elaborado en base a Oil World

Respecto de las exportaciones chinas del complejo sojero, el país asiático no es un gran actor en el comercio internacional. Sin embargo, el aumento del procesamiento de soja ha incrementado las exportaciones de harina (Gráfico 5) alcanzando un pico de 1 millón de Tm en la campaña 2001/2002, para luego bajar a 600 mil Tm en la campaña 2003/2004.

No ha ocurrido lo mismo con el aceite (Gráfico 5), donde el consumo interno chino sigue siendo muy fuerte y la producción local no alcanza para su abastecimiento. En las campañas 2002/2003 y 2003/2004 se ha observado un incremento de las importaciones de aceite de soja movilizado por un salto en el consumo interno. En la campaña 2002/2003 se verifica un incremento de casi 2 millones de Tm (se pasa de 4,2 millones de Tm a 6 millones) de importaciones de aceite, incrementándose en 1 millón de toneladas más en la campaña 2003/2004.

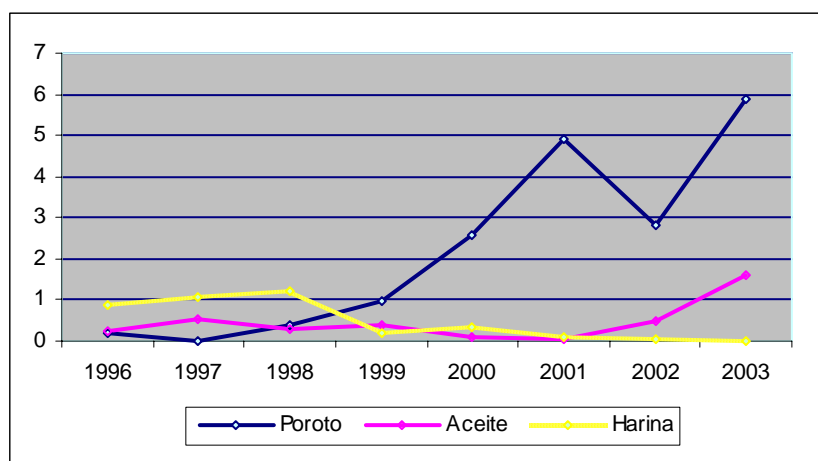
**Gráfico 5: Exportaciones chinas del complejo soja**  
(en miles de Tm)



Fuente: elaborado en base a Oil World

Lo antes dicho ha producido un cambio en la composición de las exportaciones argentinas. Como se observa en el Gráfico 6, las exportaciones argentinas de harinas de soja han disminuido hasta un nivel muy bajo, mientras que las exportaciones de aceites cayeron en un primer momento para luego comenzar a crecer a partir del 2002. Por otro lado, las exportaciones de porotos de soja han experimentado un aumento muy pronunciado a partir del año 2000, destinado a alimentar las necesidades de la industria oleaginosa del gigante asiático.

**Gráfico 6: Exportaciones argentinas a china del complejo sojero**  
(en millones de Tm)



Fuente: elaborado en base a Oil World

El trabajo a realizar identificará las diferentes políticas y medidas aplicadas por China para estimular el desarrollo de la industria local, analizando su consistencia legal con las normas de la OMC. Finalmente, se realizará un cálculo de la protección de la industria sojera con el objetivo de cuantificar el grado de protección que las medidas identificadas otorgan a la industria oleaginosa china.

El trabajo está organizado en 4 partes. La primera, describe las políticas y medidas aplicables a la industria oleaginosa, que podrían derivar en protecciones y ventajas a la industria doméstica. La segunda, analiza la consistencia legal de tales medidas y políticas implementadas, según las normas de la OMC. La tercera, presenta un cálculo de la protección de la industria sojera en China; y, la última presenta las conclusiones.

## I. POLÍTICAS Y MEDIDAS APLICABLES A LA INDUSTRIA SOJERA, QUE PODRÍAN DERIVAR EN PROTECCIONES Y VENTAJAS A LA INDUSTRIA DOMÉSTICA CHINA.

A continuación, describiremos una serie de medidas y prácticas llevadas adelante por la República Popular China que pueden resultar fuente de proteccionismo a la industria sojera doméstica.

A los fines expositivos hemos agrupado las medidas identificadas en tres grupos. En primer lugar las aplicadas en frontera a las importaciones de aceites y harinas. En segundo lugar las destinadas a estimular las exportaciones, principalmente de harinas de soja; y, por último, otras medidas de apoyo interno que pueden otorgar ventajas a la industria sojera china.

### 1. Medidas aplicadas a la importación que restringen el acceso al mercado Chino de productos importados.

#### **1.1 Aranceles a la importación, escalonamiento arancelario y contingentes arancelarios de importación.**

Los **aranceles generales** (extra cuota) para la importación de aceites vegetales continuaron siendo importantes luego del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las cuotas de importación negociadas para ingresar, que se reflejan en el Cuadro 1, dejarán de estar vigentes en el año 2006, estableciéndose a partir de ese momento un único arancel de importación del 9%.

Por otra parte, previo al ingreso a la OMC, China aplicaba un tratamiento arancelario discriminatorio a la importación de aceites vegetales, diferenciando entre, por un lado, el aceite de palma y, por el otro, los de soja, colza y girasol. El aceite de palma (sustituto directo del aceite de soja) gozaba de preferencias arancelarias en perjuicio del aceite de soja. En el año 2000 el aceite de palma tributaba un 9% / 10%<sup>2</sup> de arancel intracuota y un arancel extracuota del 30%. En cambio, el aceite de soja tributaba un arancel del 13% intracuota y del 121,6% extracuota.

Esta discriminación fue eliminada con el ingreso a la OMC. China se comprometió a que el **arancel aplicado** a los aceites de soja, colza, palma, algodón, girasol y maíz no sea mayor que el aplicado a cualquiera de estos aceites u otros aceites vegetales.<sup>3</sup>

La **progresividad arancelaria** influye en la composición de las exportaciones argentinas de derivados de la soja. En efecto, los aranceles aplicados al poroto de soja y a los otros productos del complejo sojero son mayores a medida que aumenta su grado de procesamiento. Así, desde el ingreso a la OMC, el arancel del poroto de soja se mantiene en un 3%<sup>4</sup>, mientras que el arancel para las harinas de soja es del 5% y para

---

<sup>2</sup> Bruto o refinado respectivamente.

<sup>3</sup> Protocolo de Adhesión. Anexo VIII. Cronograma CLII .Part.I Sec.B Nota 2

<sup>4</sup> Con anterioridad al ingreso de China a la OMC el poroto de soja figuraba como un producto sujeto a cuota, cuyo arancel era del 3% dentro de la cuota y del 12% fuera de esta. En la práctica a la totalidad de las importaciones de poroto de soja se les aplicaba un arancel del 3%.

los aceites del 9%<sup>5</sup>. No ocurre lo mismo con el aceite de colza, en tanto la semilla de colza y su aceite tributan un 9% de arancel en frontera. En el caso del girasol, la situación es la inversa, la semilla paga un arancel del 15% mientras que su aceite tributa un 9%.

**Cuadro 1: Contingentes arancelarios comprometidos con el ingreso de China a la OMC**

	<i>Soja</i>	<i>Aceite de Soja (Tm)</i>	<i>Harina de Soja</i>	<i>Aceite de palma (Tm)</i>	<i>Aceite de Girasol (Tm)</i>	<i>Aceite de colza (Tm)</i>
<i>Cuota inicial (tm)</i>	Sin cuota	2.118.000	Sin cuota	2.100.00	Sin cuota	739200
<i>2002</i>		2.518.000				878.900
<i>2003</i>		2.818.000				1.018.600
<i>2004</i>		3.118.000				1.126.600
<i>2005</i>		3.587.100				1.243.000
<i>2006</i>		libre acceso		libre acceso		libre acceso
<i>Arancel In Cuota</i>	3%	9%	5%	9%		
<i>Arancel Out Cuota</i>	3%	63,3%	5%	63,3%	9,7%	10%
<i>2002</i>	3%	52,4%	5%	52,4%	9,60%	10%
<i>2003</i>	3%	41,6%	5%	41,6%	9,40%	10%
<i>2004</i>	3%	30,7%	5%	30,7%	9,30%	10%
<i>2005</i>	3%	19,9%	5%	19,9%	9,10%	10%
<i>2006 en adelante</i>	3%	9%	5%	9%	9%	10%
<i>Fin de Período de Implementación</i>		2006		2006	2006	
<i>Licencia de Importación</i>	No tiene	Eliminación con el acceso	No tiene		Eliminación con el acceso	Eliminación con el acceso
<i>Comercio de Estado (%)</i>	No tiene garantizado	42% - 10%	No tiene garantizado	42% - 10%	No tiene garantizado	42% - 10%
<i>Com. de Estado 2002</i>	No tiene garantizado	34%	No tiene garantizado	34%	No tiene garantizado	34%
<i>Com. de Estado 2003</i>	No tiene garantizado	26%	No tiene garantizado	26%	No tiene garantizado	26%
<i>Com. de Estado 2004</i>	No tiene garantizado	18%	No tiene garantizado	18%	No tiene garantizado	18%
<i>Com. de Estado 2005</i>	No tiene garantizado	10%	No tiene garantizado	10%	No tiene garantizado	10%
<i>Com. de Estado 2006</i>	No tiene garantizado	Libre concurrencia	No tiene garantizado	Libre concurrencia	No tiene garantizado	Libre concurrencia

Fuente: elaboración propia en base al Protocolo de adhesión de China a la OMC

<sup>5</sup> Arancel dentro de la cuota arancelaria. A partir del año 2006 se transformará en el arancel general nación más favorecida.

Asimismo, como se detalla en el Cuadro 1, **los aceites de soja, palma y colza están sujetos a contingentes arancelarios**. Con el ingreso a la OMC se fijaron las cantidades de dichos contingentes, ganándose mayor previsibilidad y transparencia debido a que, con anterioridad, no existía un sistema de conocimiento público para el nivel de las mismas. La Comisión Estatal de Desarrollo y Planificación<sup>6</sup> determinaba cual era el nivel apropiado de importaciones y, luego, fijaba la cuota para los usuarios finales de las mismas.

Vale remarcar que la obligación de China respecto de sus cuotas arancelarias se limita a garantizar la disposición de las mismas a los potenciales importadores hasta la cantidad consolidada. El compromiso no consiste en importar compulsivamente el monto comprometido.

## 1.2 Administración de los contingentes arancelarios de importación para aceites vegetales.

Como describimos en el punto anterior, China estableció contingentes arancelarios de importación para muchos aceites vegetales (incluidos los de soja, colza y palma) que se aplicarán hasta el año 2006. La administración de las cuotas arancelarias ha sido siempre uno de los puntos más cuestionados por parte de las contrapartes comerciales, sobre todo aquellas referidas a productos agrícolas.

En el cuadro que sigue (Cuadro 2) observaremos los diferentes niveles en que los contingentes arancelarios han sido llenados por importaciones en el mercado chino

**Cuadro 2. Importaciones dentro de los contingentes arancelarios luego del ingreso de China a la OMC**

	<i>Aceite soja</i>			<i>Aceite de palma</i>			<i>Aceite de colza</i>		
	<i>Compromiso OMC</i>	<i>Importaciones intracuota</i>	<i>% (1)</i>	<i>Compromiso OMC</i>	<i>Importaciones intracuota</i>	<i>% (1)</i>	<i>Compromiso OMC</i>	<i>Importaciones intracuota</i>	<i>% (1)</i>
<b>Año 2002</b>	2.518.000	870.000	35	2.400.000	1.695.000	71	878.900	78.000	9
<b>Año 2003</b>	2.818.000	1.880.000	67	2.600.000	2.330.000	90	1.018.600	150.000	15
<b>Año 2004 (hasta julio)</b>	3.118.000	1.610.000	52	2.700.000	1.220.000	45	1.126.600	240.000	21

Fuente: Notificaciones de China a la OMC

Nota: (1) % de llenado para el año calendario correspondiente

La falta de llenado de los contingentes arancelarios podría estar limitando la oferta de aceites y, consecuentemente, los precios internos podrían ser mayores que los que surgen de las restricciones arancelarias más el IVA a la importación y los demás costos de la operatoria portuaria. El no llenado puede resultar de algunas prácticas irregulares identificadas en su administración.

<sup>6</sup> La State Development and Planning Commission (SDPC) es el órgano coordinador de planificación de la economía china.

### **1.2.1 Problemas detectados en la asignación y reasignación de los contingentes arancelarios que obstaculizarían el acceso a los mercados.**

Si bien la existencia de cuotas arancelarias constituye una restricción para el acceso a los mercados, varios documentos que evalúan el comportamiento de China luego de su ingreso a la OMC reconocen mayor transparencia en la administración de cuotas (sobre todo a partir del segundo año desde la Adhesión). Esto se debe a que, en la actualidad, se conocen los montos de las cuotas y sus normas de asignación con suficiente anticipación; y, además, se garantiza la posibilidad de reasignación en un tiempo razonable.

Por otro lado, se señala que, a pesar de las mejoras, perduran prácticas para limitar el volumen de importaciones dentro de las cuotas, tal y como se describe a continuación. Seguidamente, se enumerarán algunos inconvenientes informados por Miembros de la OMC:

#### **a) Asignación de cuotas arancelarias para tráfico de perfeccionamiento de productos agrícolas.**

Según la legislación interna china, las cuotas arancelarias (por lo menos hasta el año 2003) se dividen en dos categorías para su asignación: A y B. La primera se refiere a la cuota de importación para el consumo interno del producto. La segunda se refiere a aquellas importaciones que están condicionadas a su elaboración en China y posterior reexportación de los productos procesados<sup>7</sup>. A esta última se la denomina “tráfico de perfeccionamiento”. En principio, ambas categorías pagan el mismo arancel intra-cuota. Ahora bien, si la empresa que en un primer momento importó dentro de la categoría B, decide vender el producto importado en el mercado interno, deberá pagar el arancel extra cuota para dicho producto<sup>8</sup>, sub-utilizándose, entonces, el contingente arancelario de importación.

Los criterios que determinan que porcentaje de las asignaciones corresponde a una u otra categoría surgen de una “...evaluación subjetiva y carente de transparencia realizada *a priori* por el Gobierno de la demanda de perfeccionamiento”<sup>9</sup>.

Para el año 2002 China notificó que, del total comprometido, habían sido asignadas al tráfico para perfeccionamiento: 200.000 Tm del contingente de aceite de soja, 100.000 Tm del de aceite de palma y 100.000 Tm del de aceite de colza.

Este procedimiento ha sido severamente cuestionado por los Miembros de la OMC, como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea<sup>10</sup>, y habría sido eliminado a partir del año 2004<sup>11</sup>, aunque algunas informaciones parecerían sostener lo contrario<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Cuestionamiento realizado por Estados Unidos en la OMC (G/AG/W/51) y la Comunidad Europea (G/AG/W/53) durante la revisión anual de los compromisos en el año 2002, en el marco del Comité de Agricultura de la OMC.

<sup>8</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2002, en el marco del Comité de Agricultura de la OMC.

<sup>9</sup> Documento presentado por EE.UU. en la OMC en el año 2002 (G/AG/W/51/Add.1).

<sup>10</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2002 en el marco del Comité de Agricultura de la OMC y cuestionamiento realizado

## **b) Asignación de contingentes arancelarios a empresas estatales**

No es clara la asignación de las cuotas arancelarias en los porcentajes convenidos a empresas estatales (ver Cuadro 1). China no logró explicar de manera eficiente, en la OMC, cómo cumple con el criterio de transparencia en la administración de la cuota reservada al comercio de empresas estatales. Además, se ha denunciado que empresas estatales (generalmente provinciales y municipales) eran adjudicatarias de cuotas fuera del porcentaje reservado al comercio estatal, es decir, como si fueran empresas no estatales<sup>13</sup>.

De la notificación de China a la OMC<sup>14</sup> surge que en el año 2002 que las importaciones totales para aceites vegetales fue de 2.643.000 Tm. (sin desagregar de cuáles se trata). De este total, 793.000 Tm fueron importados por empresas estatales y 1.850.000 por empresas no estatales.

Dicha información es insuficiente por que no permite monitorear los compromisos adquiridos por China para cada producto en particular. No puede establecerse si las empresas estatales “limitaron” más la importación de un producto que de otro, dando lugar a una protección selectiva. De la notificación de China a la OMC<sup>15</sup> surge claramente que, en 2002, las importaciones de aceite de palma y el llenado de la cuota correspondiente fueron abrumadoramente mayores que las de los aceites de soja y colza (Ver Cuadro 2).

A pesar de la insistencia de varios Miembros de la OMC<sup>16</sup>, nunca se conocen las empresas solicitantes de cuotas de importación y las adjudicatarias, ni tampoco las cantidades solicitadas o adjudicadas a cada una de ellas. Tampoco se conoce el porcentaje de importaciones a través de empresas estatales y no estatales para cada producto en particular. China defendió reiterada y firmemente la confidencialidad de la información solicitada<sup>17</sup>, sin presentar un análisis alternativo que permita monitorear el cumplimiento de este compromiso.

## **c) Asignación de contingentes arancelarios en cantidades comercialmente inviables**

Muchos miembros de la OMC, en los diferentes exámenes de las políticas de importación de China, han cuestionado la asignación de cuotas arancelarias en cantidades comercialmente inviables para materializar una importación<sup>18</sup>. Este tipo de práctica tiene como consecuencia la frustración de la importación. Porque la escala de

---

por Estados Unidos en la OMC (G/AG/W/51) y la Comunidad Europea (G/AG/W/53) durante la revisión anual de los compromisos en el año 2002

<sup>11</sup> Examen de Transición de China en el marco del Comité de Agricultura de la OMC de 2003; documento de OMC G/AG/R/36 Párr.10, G/AG/19 Párr.49

<sup>12</sup> G/AG/19 Párr.53

<sup>13</sup> First steps: A U.S chamber report on China's WTO Progress. U.S chamber China WTO implementation Working Group. Septiembre de 2002.

<sup>14</sup> OMC G/STR/9/CHN/Add.1

<sup>15</sup> G/AG/N/CHN/3

<sup>16</sup> Examen de Transición de China en el marco del Comité de Agricultura de la OMC de 2003; documento de OMC G/AG/R/36. Párr.13 y 55.

<sup>17</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2002, 2003 (G/AG/R/36) y 2004, en el marco del Comité de Agricultura de la OMC.

<sup>18</sup> Documento presentado por EE.UU. en la OMC en el año 2002 (G/AG/W/51/Add.1),

la operación no justifica económicamente su realización, lográndose *de facto* a la subutilización de la cuota comprometida.

En respuesta a esta preocupación, China notificó, para el año 2002, que las cantidades que una sola entidad podría solicitar y/o recibir entre 3.000 Tm y 26.000 Tm para aceite de soja; 2.000 Tm a 15.000 Tm para aceite de colza y 300 Tm a 28.000 Tm para aceite de palma<sup>19</sup>. Para el año 2003 las cantidades mínimas fueron de 500Tm, 1.000Tm y 300 Tm para el aceite de soja, colza y palma respectivamente. Debería considerarse, en el caso concreto, si las cantidades aquí señaladas son comercialmente viables y cuáles fueron las cantidades efectivamente asignadas por empresa.

#### **d) Trámites gravosos para el otorgamiento de las licencias de importación dentro del contingente arancelario para aceites comestibles.**

Se señala como problemática la intervención de diversos niveles de la burocracia china y los múltiples requisitos solicitados, en el proceso de asignación de contingentes arancelarios<sup>20</sup>. Los contingentes se conceden a varios Ministerios para que estos los administren, en vez de hacerlo una única entidad centralizada. Actualmente, el procedimiento se habría simplificado siendo el Ministerio de Comercio, o sus ramas locales, quienes administran la asignación de contingentes.

Por otra parte, una vez asignados los contingentes se exigía, hasta el año pasado, una nueva licencia para utilizar la asignación después de firmar el contrato de importación correspondiente, requiriendo la aprobación por la Comisión Estatal de Planificación de Desarrollo. A partir del año 2004 se simplificó el trámite para el aprovechamiento de los contingentes arancelarios. Ahora es suficiente que la empresa beneficiada presente el certificado que acredite tal calidad ante la autoridad aduanera al momento de la declaración de aduanas<sup>21</sup>.

Asimismo para importar a China se debe disponer de una licencia adicional, a nivel local y nacional, de la autoridad de cuarentena de la China (Administración Estatal General de la República Popular China para la supervisión de la calidad, la inspección y la cuarentena o AQSIQ, por sus siglas en inglés)<sup>22</sup>. China argumentó que estas licencias persiguen objetivos de cuarentena legítimos, son independientes de la administración de contingentes arancelarios y no forma parte del procedimiento para la aprobación y asignación de dichos contingentes<sup>23</sup>. Sin embargo, son objeto de continuos cuestionamientos. Estos procedimientos fundados en motivos sanitarios serán descriptos en el acápite *infra*.

---

<sup>19</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2002 en el marco del Comité de Agricultura de la OMC.

<sup>20</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2002, en el marco del Comité de Agricultura de la OMC.

<sup>21</sup> Examen de Transición de China en el marco del Comité de Agricultura de la OMC de 2003; documento de OMC G/AG/R/36 Parr.45

<sup>22</sup> Documento presentado por EE.UU. en la OMC en el año 2002 (G/AG/W/51/Add.1)

<sup>23</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2002 en el marco del Comité de Agricultura de la OMC

### 1.3 El comercio a través de empresas estatales

La existencia de empresas estatales<sup>24</sup> que operan en el comercio exterior (importador y exportador), así como en el ámbito de procesamiento<sup>25</sup> debería corresponderse con la garantía de que dichas empresas actúan con criterios comerciales. Muchas veces, estas son utilizadas como herramientas para la implementación de prácticas proteccionistas que directamente limitan el acceso al mercado local, mediante maniobras que restringen las importaciones. Asimismo, pueden recibir apoyos para el desarrollo de productos locales en condiciones más ventajosas de manera tal que, de no existir tales apoyos, el producto no se elaboraría localmente o se elaboraría en condiciones menos ventajosas.

Algunos Miembros de la OMC cuestionan a China debido a que aún no existe la transparencia suficiente respecto de las prácticas de compras y fijación de precios por parte de las mismas. El USTR manifestó esta preocupación en su último informe al Congreso de Estados Unidos<sup>26</sup>.

Esto es importante sobre todo respecto de los aceites ya que, como describimos *supra*, se encuentran obligatoriamente sujetos a comercio estatal en un porcentaje fijo hasta el año 2006. Se calcula que de las 580 empresas estatales a nivel nacional y las 2000 empresas estatales provinciales relacionadas con la agricultura; un tercio están comprometidas con la producción de algodón, granos y aceites comestibles<sup>27</sup>.

En la última notificación disponible en la OMC (del año 2002), China establece que las mismas empresas estatales fijan los precios de importación y que ese precio “...*suele calcularse con arreglo al precio CyF o el precio CIF más derechos de aduana, IVA, derechos portuarios, tasas de inspección, costos de transporte interno y otros costos (relativos a las cargas específicas aplicadas a determinados productos debido a sus propias características)*”<sup>28</sup>.

Además, las empresas estatales podrían beneficiarse de medidas de apoyo, en muchos casos vinculadas con subsidios, directos e indirectos<sup>29</sup>, que se les otorgan cuando funcionan a pérdida<sup>30</sup>. Según China, dichos programas estarían en proceso de desaparición, a pesar de que la obligación de China era su eliminación a partir de su acceso a la OMC<sup>31</sup>.

China debería garantizar que las operaciones de sus empresas estatales cumplen los requerimientos del Art. XVII del GATT, y las obligaciones adicionales del Protocolo de Acceso.

---

<sup>24</sup> Recordamos que según la OMC el concepto de empresas estatales se extiende no sólo a aquellas que son propiedad del Estado, sino a otras que sin serlo el estado les garantiza privilegios especiales.

<sup>25</sup> Según información disponible algunas empresas procesadoras son subsidiarias de COFCO, como Greatocean Oils & Grains Industries Co. Ltd.; Yellowsea Oils & Grains Industries Co. Ltd; Eastocean Oils & Grains Ind.Co.Ltd.

<sup>26</sup> USTR. 2004. Report to de Congress on China’s WTO compliance. Pág. 46

<sup>27</sup> Diario del Pueblo “Chinese Bank promotes loans to large farms” del 30 de noviembre de 2004.

<sup>28</sup> Documento de OMC G/STR/N/7/CHN del 19 de noviembre de 2002.

<sup>29</sup> Ver Punto 3.4

<sup>30</sup> Documento G/SCM/111 Párr.32)

<sup>31</sup> Protocolo de Adhesión de China a la OMC, Anexo 5B

#### **1.4 Las cuestiones sanitarias y fitosanitarias que afectan al comercio de aceites, harinas y porotos de soja.**

Se han identificado<sup>32</sup> como barreras (actuales o potenciales) para la importación de estos productos, ciertas **medidas sanitarias y fitosanitarias** y **normas técnicas** que no se encuentran científicamente fundamentadas, ni se corresponden con los estándares internacionalmente aceptados. Muchas de estas se mantienen aún luego del ingreso de China a la OMC.

Este tipo de obstáculos contribuyen también a restringir la importación de los productos del complejo, menoscabando las ventajas que surgen de las reducciones arancelarias comprometidas con el ingreso a la OMC.

Un punto a destacar, es la falta de previsibilidad y transparencia en la operatoria comercial que generan muchas de estas normas, aumentando el riesgo de las transacciones comerciales. Asimismo, la falta de claridad de algunas de las reglas que se describen habilitan decisiones arbitrarias por parte de los controles en frontera (sean aduaneros o sanitarios), que pueden derivar en un obstáculo efectivo para el acceso al mercado chino.

##### **1.4.1 Permisos para la importación fundadas en motivos de cuarentena para aceites, piensos y granos que otorga la autoridad sanitaria y de cuarentena china (Ordenanza 7 y Decreto 25 del AQSIQ).**

Algunos Miembros de la OMC expresaron su preocupación por el requisito de obtener, por parte de los importadores de productos agrícolas, un permiso de inspección previo a la firma del contrato de importación para granos o piensos<sup>33</sup>. La obligación está establecida en la Ordenanza 7 (vigente a partir de marzo del 2002) y en caso de no cumplirse las autoridades portuarias tienen facultades para destruir o devolver cualquier embarque que no lo posea.

Según el procedimiento establecido, el propietario de los bienes a importar o su agente, debe completar una solicitud incluyendo información relativa a: la fábrica a la cual se destinará la importación, ubicación, métodos de transporte, detalles del procesamiento, inspección y medidas de cuarentena y “otra información relevante”. La solicitud se presenta ante la oficina del AQSIQ local que, luego de verificar que la planta procesadora tiene capacidad para manipular los granos o piensos importados, elevará el permiso a la AQSIQ a nivel nacional, quien finalmente otorgará el permiso de importación<sup>34</sup>. Dicho permiso de importación debe ser incluido en el contrato que celebren el importador y el exportador<sup>35</sup>.

La norma ha sido notificada a la OMC luego del ingreso de China. Según la misma notificación, ella no se funda en estándares internacionales. Allí, China sostiene *que “el*

---

<sup>32</sup> USDA. Fact sheet. Permanent Normal Trade Relations with China. What the stake for oilseed and products? Mayo 2000; China. Agri-food Country profile Enero 2000.

<sup>33</sup> Art. 5. Ordinance 7. Administrative Measures for the Exit –Entry Inspection and Quarantine for Grains and Feed Stuff.

<sup>34</sup> Art. 6. Ordinance 7. Administrative Measures for the Exit –Entry Inspection and Quarantine for Grains and Feed Stuff.

<sup>35</sup> Art. 7 Ordinance 7. Administrative Measures for the Exit –Entry Inspection and Quarantine for Grains and Feed Stuff.

*objetivo de este requisito es permitir a las autoridades competentes conocer la situación de las mercancías importadas y, de esta forma, hacer una evaluación precisa de los riesgos potenciales de esas mercancías*<sup>36</sup>.

Para los restantes productos se utiliza un procedimiento similar, regulado por el Decreto N<sup>o</sup> 25 del AQSIQ<sup>37</sup>, requiriéndose la obtención de un permiso de cuarentena con anterioridad a la firma del contrato de importación<sup>38</sup>.

La preocupación de algunos Miembros de la OMC no solo surge por la carga excesiva que este procedimiento supone, sino también por las irregularidades en la aplicación del mismo denunciadas por las empresas<sup>39</sup>, que insisten en que su aplicación es “selectiva”. Según opiniones recogidas, la dilación en el cumplimiento del trámite de cuarentena previsto por la “Ordinance N<sup>o</sup>. 7”, por parte de las autoridades chinas, es la mayor herramienta de restricción del acceso al mercado que enfrentan las importaciones de harinas de soja en el país asiático.

Por otra parte, la expedición del certificado de cuarentena no sustituye la inspección en puerto por lo que sería factible que, a pesar de la obtención del certificado, existieran inconvenientes al momento del ingreso. Como establecen varias traducciones de las normas chinas realizadas por el USDA, los requisitos de importación quedan supeditados, finalmente, a la interpretación que de ellos haga el oficial de frontera al momento del ingreso de la mercadería.

A partir del mes de agosto de 2004, determinados productos han sido exceptuados de la necesidad de este permiso previo (como los procesados a partir de granos: harinas, almidón, etc.), medida que se fundaría en evaluaciones de riesgo realizada por China para estos productos. Se desconoce si se realizaron o se realizarán idénticas evaluaciones de riesgos similares respecto a otros productos, a fin de exceptuarlos de este requisito de importación<sup>40</sup>.

#### **1.4.2 La Regulación 73 sobre requisitos de cuarentena para los productos agrícolas y sus derivados; aplicable a los aceites, harinas y granos de soja.**

A partir del 1 de julio de 2004, China ha puesto en vigencia una reglamentación por la cual se establecen nuevos requisitos de inspección y cuarentena para la importación de productos animales y vegetales, que acarrearán incertidumbre respecto de las exportaciones a ese destino.

Según la norma general, se deberá solicitar la aprobación previa a la firma del contrato de importación, en el caso de los productos sujetos a inspección. El nuevo reglamento agrega que, el certificado de aprobación que surja de la solicitud, tendrá una validez de seis meses a partir de su expedición y dicho certificado podrá ser anulado en el caso de que se dicte alguna medida por parte de las autoridades competentes que prohíba el

---

<sup>36</sup> G/L/722 Párr.3.33

<sup>37</sup> Administrative measures for entry animal and plant quarantine

<sup>38</sup> Documento de la OMC G/AG/19, Anexo 1. Párr.6

<sup>39</sup> Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2004. en el marco del Comité de Agricultura de la OMC. Documento de la OMC G/AG/19. Párr.6

<sup>40</sup> Documento de la OMC G/AG/19, Anexo 1. cont.

ingreso de determinados productos. Por otro lado, los requisitos de inspección y cuarentena que estén dentro del permiso, deberán constar en el contrato de importación y, además, deberá existir una cláusula por la cual el exportador se comprometa a que los productos a importar cumplan con las normas chinas de cuarentena “aplicables”, así como las normas sobre inocuidad alimentaria, al momento del ingreso de la mercadería.

En la práctica esta norma podría significar un permiso para que el gobierno chino apruebe o rechace la mercancía cuando esta llegue al puerto, corriendo el riesgo de que los costos derivados corran por cuenta del exportador, contrariándose las prácticas habituales de comercio internacional que indican que una vez inspeccionados los bienes en origen y obtenido el certificado de aprobación en el país de la exportación los riesgos referidos a la calidad de la mercadería pasan al comprador<sup>41</sup>.

Si los productos importados son genéticamente modificados (o derivan de estos), deberán adjuntar la documentación sobre seguridad y etiquetado correspondiente. Si se trata de importaciones de soja, se deberá también precisar el nombre del exportador y el proveedor correspondiente.

La norma no ha sido notificada en la OMC, aunque China justificó su omisión en base a que derivaba de una norma que sí había sido notificada<sup>42</sup>. Sin embargo, de la simple lectura de la norma principal (Ley de cuarentena, Art.11<sup>43</sup>) surge que la nueva reglamentación establece requisitos nuevos, por lo que ella debería haber sido notificada.

China ha sostenido que sus normas permiten, a la autoridad de cuarentena del país exportador implementar certificados de cuarentena, siempre y cuando hayan sido identificadas en el contrato comercial las prescripciones aplicables<sup>44</sup>. Sin embargo, miembros de la OMC sostienen que es difícil conocer con precisión las normas chinas “aplicables” al momento de la importación debido, entre otras cosas, a la carencia de transparencia suficiente<sup>45</sup>. Adicionalmente, se dice que los requisitos solicitados en el contrato solo se refieren a normas de calidad que forman parte del acuerdo entre privados, y en tanto no afectan la inocuidad del producto enviado, debería estar exento del control estatal.

Asociaciones empresarias de los sectores cerealero y oleaginoso de Argentina (CIARA y CEC), Brasil (ABIOVE y ANEC) y Estados Unidos (NAEGA y NOPA) han solicitado acciones conjuntas de sus respectivos gobiernos. El gobierno chino, por su parte, negó reiteradamente que la reglamentación fuese a causar obstáculos al comercio de productos agrícolas<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Pregunta de EE.UU en el Examen de Transición de conformidad con el párrafo 18 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China de 2004, en el marco del Comité de Agricultura de la OMC. Documento de la OMC G/AG/19

<sup>42</sup> Respuesta de China en Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (G/SPS/34).

<sup>43</sup> Traducida extraoficialmente en el Documento CH1051 del FAS USDA.

<sup>44</sup> Documentos de OMC G/SPS/34 Párr. 12 y G/L/722 Párr. 3.37

<sup>45</sup> Básicamente la inexistencia de un servicio sistematizado que permita conocer la reglamentación aplicable. Preguntas formuladas por EE.UU en el Comité de Medias Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC en 2004, (G/SPS/W/153).

<sup>46</sup> Respuesta de China en Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (G/SPS/34); Noticia de usinfo.state.gov “Import Rule Change Will Not Harm Commodity Trade, China Tells U.S.” Agosto de 2004.

### **1.4.3 La regulación sobre el ingreso de organismos genéticamente modificados y sus productos derivados.**

Desde 2001, la China cuenta con un marco normativo potencialmente restrictivo para el comercio de Organismos Genéticamente Modificados. Este tipo de regulaciones podría, bajo ciertas circunstancias, ser utilizada como un mecanismo de protección a favor de industrias vinculadas a cultivos para los cuales existen variedades modificadas. Sin embargo, también podría representar un escollo para la industria aceitera china, ya que ella depende en gran medida de la compra de soja importada y, como es sabido, las variedades modificadas representan un porcentaje importante de la oleaginosa comercializada mundialmente.

La entrada de OGMs está regulada por una normativa<sup>47</sup> que, a pesar de haber sido promulgada en el año 2001, recién ha entrado en vigor el pasado año. Interinamente (entre 2001 y 2004), rigió un mecanismo provisional<sup>48</sup> por medio del cual los países exportadores certificaban la seguridad de los productos modificados. En febrero de 2004 fueron concluidos los estudios sobre seguridad ambiental de la soja resistente al herbicida glifosato concluyendo entonces la vigencia del mecanismo provisional. Entonces, comenzó a regir la regulación creada en el 2001. Además, una serie de normativas complementarias entraron en vigor, entre ellas destaca la normativa referida a la cuarentena de los productos GM<sup>49</sup> y las referidas al etiquetado obligatorio<sup>50</sup> de OGMs y subproductos.

A la fecha, no ha comenzado a ser puesta en práctica la obligatoriedad del etiquetado que, según lo previsto, tendría un nivel de tolerancia cero para la presencia adventicia. Es de destacar que el marco regulatorio da a las autoridades locales de aplicación un margen importante de discrecionalidad, lo que podría generar incertidumbre en las operaciones comerciales.

Para que la normativa en cuestión pueda funcionar como un mecanismo de protección para la industria oleaginosa china debería darse alguna de las dos condiciones presentadas a continuación. En primer lugar, las autoridades chinas tendrían que utilizar la normativa para forzar a la baja el precio de la materia prima (poroto). Al presentarse problemas en la entrada de productos GM, los operadores comerciales chinos podrían utilizar esta situación para renegociar el contrato de compra en condiciones más ventajosas. En segundo lugar, debería darse una aplicación diferenciada de la legislación sobre OGMs para la materia prima y los subproductos, siendo ella más exigente con los segundos al punto de generar ventajas competitivas para los procesadores locales (por el encarecimiento de los costos de entrada para aceites y harinas de países como la Argentina).

### **1.4.4 Regulación sobre nuevos estándares para el aceite de soja (GB 1535-2003)**

A partir del mes de Octubre de 2004, China estableció nuevos estándares de para los aceites de soja crudos y refinados. La es particularmente exigente con los estándares

---

<sup>47</sup> Agricultural Genetically Modified Organisms Safety Administration Regulation (febrero de 2001).

<sup>48</sup> Ministry of Agriculture Circular No. 222 (octubre de 2002).

<sup>49</sup> Administrative Measure for Entry Animal and Plant Quarantine (2002)

<sup>50</sup> Decree No. 28 form the Ministry of Health (julio de 2002)

adoptados sobre el nivel de residuos, especialmente en el nivel de peróxido, permitidos para el aceite de soja crudo. Asimismo no surge con claridad cuáles son métodos de análisis aplicables para el cálculo de los niveles de residuos de solventes establecidos. La medida genera la preocupación de los exportadores que podrían ver obstaculizadas sus exportaciones si no cumplen con los parámetros fijados (además de que sus embarques podrían ser rechazados por aplicación de la mencionada Resolución N<sup>o</sup>. 73)<sup>51</sup>.

Algunos consideran que esta regulación está destinada a restringir las importaciones de aceite de soja en la China, contribuyendo a paliar la crisis financiera que la industria procesadora sufrió en los años 2003 y 2004<sup>52</sup>.

China notificó esta medida a la OMC en el mes de julio del año 2003. Según un análisis realizado por el USDA, ella es “razonablemente” consistente con los estándares del Codex Alimentarius<sup>53</sup>, a pesar de que los requisitos para los aceites crudos serían más estrictos que los usuales. Por el contrario, otros consideran que la medida no es consistente con los estándares del Codex y carece de toda fundamentación científica creando una ventaja para los procesadores chinos. Por otro lado, se ha señalado que las empresas domésticas no estarían en condiciones de cumplir con la norma exigida a las importaciones.

En consecuencia, de aplicarse estrictamente la medida en cuestión, los aceites de soja crudos: a) dejarán de exportarse por no cumplir con el nivel de tolerancia solicitado; o bien b) cumplirán con el nivel requerido con un costo adicional que menoscabará su competitividad. En ambos casos, se reconoce una restricción adicional al acceso al mercado, diferente de la protección arancelaria vigente. Más aún, si la misma normativa no se exige *de facto* a las empresas domésticas, se estaría ante una clara discriminación incompatible con las reglas del GATT/OMC.

#### **1.4.5 Reglamentaciones notificadas a la OMC que no se corresponden con los estándares internacionales.**

Se han identificado varias medidas aplicables al sector oleaginoso que no están basadas en normas, directrices o recomendaciones emanadas de los órganos reconocidos por la OMC, como el Codex Alimentario y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Entre ellas encontramos la mencionada Ordenanza N<sup>o</sup> 7 “Medidas de control relativas a la inspección de entrada y salida y a la cuarentena de productos alimenticios y piensos” (mencionada en el 1.3.1)<sup>54</sup>, los estándares técnicos para aceites comestibles<sup>55</sup>, el “Anuncio relativo a la determinación de criterios de inspección de higiene para

---

<sup>51</sup> **Con posterioridad a la finalización de este trabajo (entre el 24 y el 27 de enero de 2005), China y Argentina firmaron un entendimiento** por el cual la primera se compromete a permitir el ingreso de aceites crudos aunque excedan el límite establecido por el estándar analizado y se instituye un mecanismo de consulta en caso de obstrucción del comercio. Aunque este entendimiento mejora la situación preexistente, se duda que constituya una solución definitiva al problema planteado.

<sup>52</sup> Tuan, Francis C. et al. “China’s Soybean Imports Expected to Grow despite Short-Term Disruptions” Economic Research Service, USDA. Octubre de 2004, Pág. 10

<sup>53</sup> Gain Report CH4022. USDA Foreign Agricultural Service. Septiembre de 2004.

<sup>54</sup> Documento de OMC G/SPS/N/CHN/P/121

<sup>55</sup> Documento OMC G/SPS/N/CHN/51

productos alimenticios importados”<sup>56</sup> aplicable a los aceites vegetales, y los nuevos estándares para aceites vegetales comestibles (que aún no está en vigencia).

En presentaciones a la OMC, se ha sostenido que muchas de las normas sanitarias adoptadas por la China son más estrictas que los estándares internacionales apropiados<sup>57</sup>.

#### **1.4.6 Otros problemas, referidos a normas sanitarias y técnicas, que afectan la transparencia y la previsibilidad del comercio.**

Luego de ingresar a la OMC, China comenzó a notificar sus reglamentaciones para el conocimiento de los otros miembros. Sin embargo, algunas reglamentaciones no han sido notificadas (como el caso de la Resolución 73 del AQSIQ) o no son notificadas en tiempo<sup>58</sup>. En este sentido, existen reclamos<sup>59</sup> por la inexistencia de un servicio sistematizado que permita conocer correctamente las reglamentaciones aplicables.

Sumado a esto, muchas de las normas publicadas y notificadas no están disponibles en ninguno de los idiomas oficiales de la OMC (español, inglés y francés) y sólo existen versiones en chino.

En materia sanitaria, vale recordar que China ha obstaculizado temporalmente el comercio de porotos de soja alegando razones sanitarias, luego de inspecciones de cuarentena, generando serios problemas en la descargas de las mercaderías en los puertos chinos.

### **1.5 Las licencias de importación**

Con anterioridad al acceso de China a la OMC, se mencionaban a las licencias de importación como un mecanismo restrictivo de las importaciones de aceite de soja<sup>60</sup>. Luego del ingreso, las licencias de importación fueron eliminadas para el aceite de soja, palma y girasol (crudos y refinados).<sup>61</sup>

Las importaciones de harina de soja no están sujetas a licencias de importación.<sup>62</sup> Sin embargo, algunos países<sup>63</sup> alegan que las normas que describimos en el punto 1.3.1 de este trabajo, constituyen nuevas licencias a la importación para productos que supuestamente no están sujetos a ellas.

---

<sup>56</sup> Documento de OMC G/SPS/N/CHN/P/125

<sup>57</sup> Documento de OMC G/SPS/W/153

<sup>58</sup> Como la referida a la implementación de controles para productos modificados genéticamente G/SPS/N/CHN/15/Add.1

<sup>59</sup> Preguntas formuladas por EE.UU en el Comité de Medias Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC en 2004, (G/SPS/W/153).

<sup>60</sup> Hisin-Hui Hsu “China Switches from Soymeal to Soybean Imports” en China Situation and Outlook Series, International Agriculture and Trade Reports, ERS-USDA, 2000.

<sup>61</sup> Protocolo de Adhesión de China a la OMC, Anexo 3, Tabla 3.

<sup>62</sup> Información obtenida de foodchina.com

<sup>63</sup> Preguntas de Estados Unidos G/LIC/Q/CHN/12

## 1.6 La aplicación del IVA a las importaciones.

El IVA es uno de los impuestos centrales dentro del sistema fiscal de la China<sup>64</sup> y ha sido utilizado para administrar el comercio de la soja y sus productos<sup>65</sup>. Informes del USDA establecen que el IVA es una herramienta importante utilizada para controlar el comercio de productos agrícolas<sup>66</sup>, especialmente el referido a la soja y sus productos<sup>67</sup>. Recientemente, Estados Unidos manifestó en la OMC su preocupación por determinadas prácticas discriminatorias respecto a la aplicación del IVA entre los productos importados y los domésticos<sup>68</sup>.

La aplicación del IVA y su influencia sobre las importaciones adopta dos modalidades: En primer lugar, la exención temporaria a un producto importado a fin de favorecer la importación de dicho producto (como las harinas de soja en la década del 90); y, en segundo lugar, la aplicación discriminatoria del IVA entre un producto importado y su similar doméstico (Ej. Poroto de soja importado versus poroto de soja doméstico) para favorecer a este último. En el segundo caso, se configura una restricción adicional al comercio que perjudica a los productos importados.

En el primer caso, la reimposición del IVA a las importaciones de harinas de soja en 1999<sup>69</sup> es una medida citada reiteradamente como “bisagra” para el cambio de la composición de las exportaciones del complejo sojero en la China. Ello demuestra la influencia del IVA en la composición de las importaciones del complejo oleaginoso. La reintroducción del IVA, junto con la reducción del arancel a las importaciones del poroto de soja al 3%, es considerada el factor que contribuyó al aumento de las inversiones en el sector oleaginoso<sup>70</sup>.

**En 1995, China había exceptuado temporalmente a la harina de soja del IVA general aplicado a las importaciones** a fin de beneficiar la ganadería doméstica, transformándose en un importador neto de harinas de soja. Esta medida llevó a que la industria doméstica recortara su producción y se desalentara la producción local de poroto de soja. Asimismo, estas restricciones internas junto con el mantenimiento de las restricciones a la importación de aceites vegetales, provocaron un importante contrabando de estos productos. **Finalmente, se decidió reintroducir el IVA a las importaciones de harinas de soja hacia el año 1999**, produciéndose una drástica disminución de las importaciones de harina de soja y un aumento significativo de las importaciones de poroto de soja.

---

<sup>64</sup> OCDE “China in the World Economy THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES” 2002.

<sup>65</sup> Tuan, Francis C. et al. “China’s Soybean Imports Expected to Grow Despite Short-Term Disruptions” Economic Research Service – USDA 2004.

<sup>66</sup> Gale, Fred and Hansen, James “China’s Exports Outpaced Imports during WTO Year One”. Pág. 7, ERS –USDA, Agosto de 2002

<sup>67</sup> Hsin-Hui Hsu “Policy Changes Continue to Affect China’s Oilseeds Trade Mix” en China: Agriculture in transition ERS-USDA 2002

<sup>68</sup> Examen de Transición de China en el marco del Comité de Agricultura de la OMC de 2003; documento de OMC G/AG/R/36 Párr.57.

<sup>69</sup> Tuan, Francis C. et al. “China’s Soybean Imports Expected to Grow Despite Short-Term Disruptions” Economic Research Service – USDA 2004. Gale, Fred Hansen, James “China’s exports outpaced imports during WTO year One” ERS-USDA Agosto de 2003 Hsin-Hui Hsu “Policy Changes Continue to Affect China’s Oilseeds Trade Mix” en China: Agriculture in transition ERS-USDA 2002.

<sup>70</sup> Tuan, Francis C. et al. “China’s Soybean Imports Expected to Grow Despite Short-Term Disruptions” Economic Research Service – USDA 2004.

La alícuota estándar es del 17%, aunque para las importaciones de productos básicos, como los alimentos, es del 13%. El poroto de soja paga el 13% de IVA a la importación al igual que el aceite y las harinas<sup>71</sup>. A su vez, el IVA a las importaciones se aplica sobre el valor del producto sumado el arancel, por lo tanto el valor imponible es mayor que el precio internacional.

En referencia a la segunda modalidad, podemos remarcar que si bien el IVA también se aplica a los productos domésticos, algunos productos agrícolas domésticos, como la soja, estarían exceptuados cuando provienen de productores locales<sup>72</sup>: Existe una gran cantidad de informes que hacen hincapié en la existencia de una gran evasión impositiva (por ejemplo, mediante subfacturación)<sup>73</sup> en el pago del IVA a los productos domésticos. Por el contrario, el pago del IVA en los productos importados sería absolutamente estricto. Otros indican que los productores domésticos o bien no pagan IVA o absorben el impuesto sin traspasarlo a sus compradores y luego reciben reembolsos para costear las pérdidas<sup>74</sup>.

Asimismo, estudios relevados indican que la aplicación efectiva del IVA a las importaciones es desigual en las diferentes regiones de China y en diferentes momentos<sup>75</sup>.

El régimen del IVA a la importación se complementa con los reintegros de este impuesto a la exportación, que se describimos *infra*.

## **1.7 Otros obstáculos identificados para la importación de bienes<sup>76</sup>**

a) *Los “derechos a comerciar”*. El USTR<sup>77</sup> da importancia a la cuestión del otorgamiento del derecho de importar y exportar por parte del Gobierno de China. En el caso de los *joint –ventures* con participación extranjera, China mantuvo –aún después de ingresar a la OMC – limitaciones en el otorgamiento de estos derechos a los, en base al nivel de importaciones y exportaciones, el capital mínimo registrado y la experiencia previa.

Recién en Julio de 2004, con la sanción de la nueva ley de comercio exterior, comenzó un nuevo proceso de registración para la obtención de derechos de importación, que garantiza su otorgamiento automático a empresas nacionales y extranjeras, y a los

---

<sup>71</sup> Las harinas de soja clasificadas en la posición 12.08.10.00 tributan el 17%. People’s Republic of China. Oilseeds and Products Annual 2004 Foreign Agricultural Service - USDA Oilseeds Annual 2004.

<sup>72</sup> Jikung, Huang y Roetzelle Scout “China’s accession to WTO and shifts in agriculture policy”. Center for Chinese Agricultural Policy. Chinese Academy of Science. Enero de 2002.

<sup>73</sup> USTR “Report to the Congress on China’s WTO accession” de 2004. - Jikung, Huang y Roetzelle Scout “China’s accession to WTO and shifts in agriculture policy”. Center for Chinese Agricultural Policy. Chinese Academy of Science; Enero de 2002. “National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers” USTR 2001.

<sup>74</sup> Hsin-Hui Hsu “Policy Changes Continue to Affect China’s Oilseeds Trade Mix” en China: Agriculture in transition. Pág. 30, nota 2. ERS-USDA 2002

<sup>75</sup> Gale, Fred “China Corn exports. Business as usual despite WTO entry”. Pág. 5 ERS. USDA. Diciembre 2002.

<sup>76</sup> Vale aclarar que estos obstáculos no han sido especialmente consignados como aplicados a las importaciones del complejo oleaginoso.

<sup>77</sup> “Report to the Congress on China’s WTO accession” USTR , 2004.

particulares. Sin embargo, se reportaron algunos problemas para su concesión a empresas norteamericanas.

Esta limitación del derecho a comerciar rige para las importaciones de aceite de soja, en tanto existe un porcentaje reservado al “comercio estatal” y otro del que puede participar el comercio privado. En caso de que el otorgamiento de este derecho sea dificultado, por ejemplo mediante la exigencia (formalmente o de hecho) de determinadas requisitos para el que califiquen pocas empresas, se generaría una restricción adicional para acceder al mercado.

## **2. Medidas aplicadas para estimular las exportaciones del complejo oleaginoso.**

### **2.1 Objetivos del Gobierno de la China referidos al estímulo de las exportaciones del complejo sojero.**

En el mes de febrero del año 2003, nueve departamentos del Estado chino<sup>78</sup> lanzaron conjuntamente una “Circular sobre la implementación de medidas para el apoyo y desarrollo de la industria de la soja en China”.

El documento tiene como uno de sus objetivos generales, el aumento de la competitividad de la industria sojera local en el mercado internacional. También fija una serie de pautas dirigidas a ajustar la estructura productiva sojera en las provincias del noreste<sup>79</sup>, aumentar la calidad del poroto de soja chino, mantener la imagen de la soja china como “libre de OGMs”, mejorar la distribución mayorista del poroto de soja; y, finalmente, desarrollar la industria procesadora de soja.

El punto V del documento fija como objetivo estimular las exportaciones de harinas de soja, haciendo alusión explícita a la posibilidad de desplazar las importaciones de soja sudamericana en países asiáticos vecinos. Según el documento, las harinas de soja de origen chino tienen ventajas de precios más bajos y menores distancias de transporte.

En sentido contrario, informes del USDA sostienen que las exportaciones de harina de soja son de carácter residual y la industria doméstica no aumentaría su capacidad de procesamiento con el objetivo de incrementar sus exportaciones<sup>80</sup>.

En referencia a las medidas concretas que surgieron del citado documento, sólo se conoce la implementación de la exención del impuesto a los caminos para el transporte de las harinas de soja que describimos más abajo y que es mencionado en el punto III.7 del citado documento. Sin embargo, puede suponerse que cada una de las instituciones comprometidas en el documento ha tomado medidas autónomas a fin de implementar los objetivos propuestos, en el ámbito de su competencia, que repercuten o repercutirán

---

<sup>78</sup> Comisión Estatal de Planificación y Desarrollo, Comisión Estatal de Economía y Comercio, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior, Banco Popular de China, State Grain Bureau, Administración General de Aduanas y el Banco Estatal de Desarrollo Agrícola.

<sup>79</sup> Recordamos que recientemente se lanzó el plan de revitalización de la región noreste, estableciendo el desarrollo agrícola y el de la industria procesadora de alimentos como objetivos prioritarios (Diario del Pueblo, 16 de noviembre de 2004)

<sup>80</sup> People's Republic of China. Oilseeds and Products Annual 2004 Foreign Agricultural Service USDA 2004. Pág. 37

en el comercio exterior chino de la soja y sus productos. El USDA sostiene que es difícil determinar si existirán fondos presupuestarios al efecto.<sup>81</sup>

## **2.2 Régimen de reintegro del IVA a las exportaciones de harina de soja.**

Como expresamos en el punto 1.5 el IVA es uno de los pilares del sistema impositivo de la China. Los reintegros del IVA a las exportaciones han sido una de las medidas utilizadas para estimularlas. En el caso particular de las exportaciones de harina de soja, el reintegro fue elevado del 5% en 2002 al 13% actual. Durante el 2004 China reembolsó el 13 % de IVA a las exportaciones de harinas de soja en respuesta a la sobreoferta interna, consecuencia de los problemas sanitarios que afectaron a la industria aviar china, estimulando especialmente las exportaciones dirigidas a países vecinos. También se reintegra IVA sobre las exportaciones de trigo, maíz y arroz.

La política de reintegro de IVA a las exportaciones es destacada como una de las más eficientes destinadas a estimular el aumento de las exportaciones de harina de soja<sup>82</sup>.

Se sostiene que la falta de transparencia en la administración de este impuesto hace difícil evaluar su conformidad con las obligaciones de China frente a la OMC<sup>83</sup>. Para el año 2001, el USTR informó que los reintegros a las exportaciones eran objeto de maniobras fraudulentas por los exportadores<sup>84</sup>. Asimismo, un estudio de la OCDE establece que la devolución del IVA a las exportaciones es un ejemplo típico de reintegro de impuestos por encima de lo efectivamente pagado<sup>85</sup>, constituyendo en ese caso un subsidio a la exportación.

## **2.3 Régimen de reintegro del impuesto a los caminos para la harina de soja.**

A partir febrero de 2003, con la publicación de la medida a que hicimos referencia en el punto 2.1, la harina de soja resultó exenta del tributo a la construcción de caminos. La exención se aplicó con efecto retroactivo al mes de enero.

Se afirma que esto produjo una caída en el precio interno de las harinas de soja. Según se sostiene, esta medida facilitó la competencia, en determinadas provincias, de las harinas de soja provenientes de los procesadores del norte (que procesan mayormente porotos domésticos) con las provenientes de los del sur (que procesan soja importada y donde el precio de la soja es más elevado)<sup>86</sup>.

Otras fuentes sugieren que la razón de esta exención fue la necesidad de promocionar las exportaciones de harinas de soja a los países vecinos, por la sobreoferta interna de dicho producto.

---

<sup>81</sup> "People's Republic of China. Oilseeds and Products Annual 2003". Foreign Agricultural Service - USDA Report. Ch3017.

<sup>82</sup> [www.foodchina.com](http://www.foodchina.com) consultado el 13 de diciembre de 2004.

<sup>83</sup> Gale, Fred "China Corn exports. Business as usual despite WTO entry". Pág. 5 ERS. USDA. Diciembre 2002.

<sup>84</sup> USTR. 2001 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers

<sup>85</sup> OCDE "China in the World Economy THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES" 2002.

<sup>86</sup> FoodChina.com "Chinese soymeal market review during the first half - year of 2003" [www.foodchina.com](http://www.foodchina.com) consultada el día 13 de diciembre de 2004.

## **2.4 Régimen de reintegro del Impuesto a las ganancias para empresas condicionado a su performance exportadora.**

Estados Unidos cuestionó, dentro del Comité de Subsidios y Medias Compensatorias de la OMC, una medida aplicada por China para estimular sus exportaciones<sup>87</sup>.

Se trata de un régimen de reintegro del impuesto a las ganancias de las empresas privadas que exportan. Las empresas privadas que realicen inversiones en China están exceptuadas parcialmente del pago del impuesto a las ganancias durante los tres primeros años (en diferentes escalas según la reglamentación). Ahora bien, si luego del tercer año exportan al menos el 70% de la producción gozan de una dispensa adicional del 50%.

Según las fuentes consultadas el régimen es de aplicación general, no encontrándose exceptuadas las empresas del sector oleaginoso.

Estas exenciones se aplicarían especialmente a las empresas que se constituyen en las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Las empresas oleaginosas, si bien se ubican en zonas costeras, no forman parte de las ZEE.

## **3. Otras Medidas Internas que pueden resultar en mayor protección a la industria oleaginosas.**

### **3.1 Precios administrados para los aceites vegetales.**

En el Protocolo de Adhesión a la OMC, China se reserva el derecho de aplicar precios guía para los aceites vegetales, incluyendo el aceite de soja crudo y refinado<sup>88</sup>. El precio guía implicaría un apoyo a la producción doméstica de aceites.

Sin embargo, en los años 2003<sup>89</sup> y 2004<sup>90</sup> China comunicó a la OMC que los aceites vegetales habían sido excluidos de la lista de productos a los que le aplicaban precios guía.

### **3.2 Reintegros de otros impuestos**

La OECD<sup>91</sup> señala la existencia de tratamientos impositivos favorables a la industria domésticas que no se aplica a empresas extranjeras. Entre este tratamiento discriminatorio se encuentran prácticas referidas al IVA y al impuesto a las ganancias aplicados a empresas. En este último caso el informe menciona que las empresas locales vinculadas a la producción agrícola están exentas del impuesto a las ganancias por siempre. En cambio, las empresas extranjeras tienen exenciones por períodos de 5 años.

Otro ejemplo, es la noticia reciente de un diario local de China señalando que la provincia de Shenyang (en el noreste de China) reembolsaría el IVA pagado por

---

<sup>87</sup> Documento G/SCM/115 párr. 50 y sgte.

<sup>88</sup> Protocolo de Adhesión de China a la OMC, Anexo 4.

<sup>89</sup> Documento G/SCM/111

<sup>90</sup> Documento G/SCM/115

<sup>91</sup> OCDE "China in the World Economy THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES" 2002.

determinados “activos fijos” (fixed assets) a la industria procesadora de productos agrícolas<sup>92</sup>, en el marco del plan de revitalización de la zona noreste de China lanzado este año.

### **3.3 Medidas para el financiamiento ventajoso de industrias localizadas en China: Financiamiento a través de bancos estatales.**

Presentaciones de Estados Unidos y la Unión Europea en la OMC, expresan la preocupación de los miembros por determinadas prácticas de los bancos oficiales chinos que pueden considerarse subsidios a la industria según los Acuerdos de la OMC<sup>93</sup>. Sobre todo hacen referencia a que determinados bancos acumulan una cantidad muy importante de créditos incobrables. Como consecuencia de esto, el Estado chino ha salido al rescate de dichas entidades financieras inyectándoles fondos. Las mencionadas presentaciones dan cuenta de que, en algunos casos, los créditos han sido anulados y ni siquiera se ha intentado su cobro. Un estudio vincula esta práctica a los subsidios otorgados a las empresas estatales que funcionan a pérdida<sup>94</sup>, que China había notificado cuando ingresó a la OMC<sup>95</sup> comprometiéndose a eliminarlos<sup>96</sup>.

Muchos de estos créditos son adjudicados por intervención del Estado a sectores que se consideran “prioritarios”<sup>97</sup>. Este podría ser el caso de la industria oleaginosa definida como tal en la “*Circular sobre la implementación de medidas para el apoyo y desarrollo de la industria de la soja en China*” del año 2003, en cuya redacción participaron dos de los principales bancos estatales chinos: el Banco Popular de China y el Banco Estatal de Desarrollo Agrícola<sup>98</sup>. En efecto, el Banco Estatal de Desarrollo Agrícola anunció que, en el otorgamiento de sus créditos, son prioritarias las empresas comprometidas con la producción, procesamiento y comercialización de granos, algodón y aceites comestibles<sup>99</sup>. Sin embargo, China notificó a la OMC que cuando las empresas estatales necesitan financiamiento se dirigen a “bancos comerciales” y obtiene “créditos comerciales”. En el mismo documento no aclara que parámetros definen el carácter “comercial” de un banco<sup>100</sup>.

Específicamente, en el punto IV de la Circular mencionada, se establece que, en el marco del estímulo para el desarrollo de la industria procesadora de soja, el gobierno chino continuaría otorgando apoyos preferenciales como los “*treasury bond discount loan*” a los proyectos de procesamiento de poroto de de soja. Asimismo, el procesamiento de soja es uno de los sectores elegidos para desarrollar la industria de

---

<sup>92</sup> US Commercial Brief “Shenyang Implements Northeast Taxation Reform: Refunding VAT on Fixed Assets” del 29 de octubre de 2004, en [www.buyusa.gov/china](http://www.buyusa.gov/china)

<sup>93</sup> Documento G/SCM/115 Párr. 7 y sgtes.

<sup>94</sup> Yoon, Je Cho. “The banking system of the Peoples Republic of China”, Asian Development Bank 1999 pág. 40.

<sup>95</sup> Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Anexo 5A.

<sup>96</sup> Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Anexo 5B.

<sup>97</sup> Yoon, Je Cho “The banking system of the Peoples Republic of China”, Asian Development Bank 1999

<sup>98</sup> Yoon, Je Cho “The banking system of the Peoples Republic of China”, Asian Development Bank 1999 pág. 40.

<sup>99</sup> Diario del Pueblo “Chinese Bank promotes loans to large farms” del 30 de noviembre de 2004.

<sup>100</sup> Yoon, Je Cho “The banking system of the Peoples Republic of China”, Asian Development Bank 1999.

alimentos en China por el X Plan Quinquenal de la Comisión Estatal de Planeamiento y Desarrollo<sup>101</sup>.

### **3.4 El default de los procesadores de China en 2004.**

Durante el año 2004, luego del aumento significativo de los precios del poroto de soja en el mercado internacional, muchos importadores chinos incurrieron masivamente en incumplimientos de sus contratos con los exportadores mundiales. Esto habría ocurrido por las restricciones crediticias impuestas por las entidades financieras oficiales de la China, con el objetivo de evitar el calentamiento de la economía china mediante la adopción de medidas recesivas.

Los exportadores mundiales no pudieron perseguir el cobro de la deuda contraída por los chinos debido a la posibilidad de elusión de los importadores chinos que, cambiando la razón social, continuaban operando legalmente dentro en el sistema chino sin honrar las deudas contraídas con su anterior personería<sup>102</sup>. Los progresos en la consolidación de instituciones jurídicas fuertes (como las de solución de controversias) han sido muy escasos en la China, contribuyendo a una menor previsibilidad en las transacciones comerciales<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Diario del Pueblo “Procesamiento de productos agrícolas y de la industria de alimentos” del 22 de agosto de 2002 “

<sup>102</sup> Exposición de Hugo Kranjc en la Conferencia Anual de FIEL “China: la transición hacia una economía de mercado” el 1<sup>o</sup> de septiembre de 2004.

<sup>103</sup> A este tema se refirieron Nicholas Hope (Universidad de Standford) y Liu Linfei (del estudio jurídico chino Jun he) en sus exposiciones en la Conferencia Anual de FIEL “China: la transición hacia una economía de mercado” el 1<sup>o</sup> de septiembre de 2004

## II. ANÁLISIS DE LA CONSISTENCIA LEGAL DE LAS MEDIDAS Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS POR CHINA, SEGÚN LAS NORMAS DE LA OMC<sup>104</sup>

### 1. Normas aplicables para el análisis legal.

La República Popular China fue aceptada como Miembro de la OMC en el mes de noviembre del año 2001, durante el transcurso de la Conferencia Ministerial de Doha, Qatar. Ello requirió un largo proceso de negociación que duró 15 años, desde que solicitó su ingreso al GATT (institución antecedente de la OMC) en 1986.

Durante ese proceso, China negoció con los Miembros de la OMC las condiciones de su adhesión. Estas condiciones fueron formalizadas en el Protocolo de Adhesión de China, que contiene una serie de normas que regulan la transición de China hacia su calidad de socio “pleno” de la organización multilateral.

En la actualidad, las obligaciones de China referidas al comercio multilateral se encuentran reguladas por los Acuerdos de la OMC, con el alcance y las modificaciones fijadas por el Protocolo de Adhesión.

### 2. Consideración de medidas específicas identificadas en el capítulo I de este trabajo que restringen, o amenazan restringir, el acceso al mercado chino de los productos de la industria oleaginosa.

#### 2.1 Medidas arancelarias.

##### a) Los aranceles a la importación

Respecto de los aranceles a la importación, China tiene la obligación de:

- *No aplicar aranceles mayores a los consolidados en sus Listas de concesiones, al momento del acceso a la OMC.* Esta obligación rige tanto para los aranceles generales, como para los aranceles menores comprometidos dentro de los contingentes arancelarios de importación. El Art. 4.1 del Acuerdo sobre la Agricultura y el Art. II. 1 b del GATT, impiden a los Miembros aplicar a sus importaciones derechos de aduana propiamente dichos que excedan los que han consolidado en las Listas correspondientes.

- *No discriminar entre los aranceles aplicados a los diferentes interlocutores comerciales* (Art. I.1 del GATT). Esto garantiza un trato igualitario para los países que integran la OMC.

- *No aplicar otras restricciones en frontera distintas de los derechos de aduana propiamente dichos.* El Art. 4.2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (AsA)

---

<sup>104</sup> En este Capítulo se trazan algunas líneas argumentales que pueden servir para cuestionar las medidas identificadas en el Capítulo I como posibles obstáculos al acceso al mercado de China para los productos del complejo oleaginoso. Esto significa que, ante cada medida concreta que se pretenda cuestionar, corresponderá un análisis individual con mayor nivel de desagregación.

exige que las medias restrictivas de las importaciones consistan solamente en “derechos de aduanas propiamente dichos”. No se permiten, por ejemplo, las restricciones cuantitativas, las licencias de importación discrecionales o las medidas no arancelarias mantenidas por empresas comerciales del Estado (nota 1 al Art. 4.2 del AsA).

Respecto de las dos primeras obligaciones de China, no se han identificado casos en que China aplique aranceles a la importación mayores a los consolidados. El esfuerzo debe centrarse en que se cumpla estrictamente con la obligación prevista en el tercer punto, es decir, que no se apliquen restricciones a la importación diferentes de los derechos de aduana propiamente dichos.

Vale aclarar que la reducción de los aranceles consolidados sólo puede lograrse mediante nuevas rondas de negociaciones comerciales, multilaterales o bilaterales.

#### **b) El escalonamiento arancelario en las importaciones del complejo sojero.**

En líneas generales, el escalonamiento arancelario es entendido como un “diferencial” en los niveles de protección arancelaria para distintos productos que componen una cadena o complejo productivo (sojero, triguero, lácteo, etc.). Este diferencial se presenta como una mayor protección arancelaria a medida que aumente el valor agregado en una misma cadena de valor. Usualmente, tiene como objetivo estimular procesos de industrialización dentro del país que impone la medida. Por ejemplo, el arancel del aceite de soja es mayor que el fijado al grano de soja.

En tanto no vulneren los compromisos relativos a los máximos aranceles consolidados en el GATT, los Estados miembro pueden utilizar los diferenciales arancelarios sin que ello constituya una medida o práctica ilícita.

Según el Art. 4.1 del Acuerdo sobre la Agricultura y el Art. II. 1 b del GATT, la obligación de los Miembros respecto de los derechos de aduana propiamente dichos a la importación es no exceder los que han consolidado en sus listas. Nada dice respecto de la diferencia que debe existir entre dichos derechos cuando los productos forman parte de la misma cadena de valor.

Tampoco se registran antecedentes de presentaciones de Estados miembros que aduzcan “anulación o menoscabo” de concesiones o ventajas reconocidas en el GATT, como consecuencia de tales escalonamientos. Esta argumentación encuentra su fundamento en el Art. XXIII.1.b) del GATT conforme a la cual un Miembro puede cuestionar una práctica de otro miembro que siendo lícita, anule o menoscabe una ventaja resultante para ese Miembro del GATT. Para sustentarlo se debería probar que al momento de la negociación no se pudieron prever razonablemente las consecuencias que tendrían los aranceles escalonados en las exportaciones argentinas.

Hasta el momento, la única forma de abordar el escalonamiento arancelario es en el ámbito de las negociaciones comerciales. En el ámbito multilateral, esto se ha hecho mediante la propuesta de fórmulas matemáticas para negociar reducciones arancelarias (como la Fórmula Suiza, Mixta, etc.). El objetivo es que, mediante la aplicación de dichas fórmulas, los nuevos aranceles que figuren en las Listas de compromisos reflejen menores diferencias entre los productos que forman parte de una misma cadena de valor.

Alternativamente, ¿Podría aducirse válidamente que semejantes escalonamientos, al menos sobrepasando determinados márgenes, constituyen subvenciones? No cabe la aplicación de la figura de las “subvenciones”. Las subvenciones aparecen claramente delineadas en el artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias: ellas pueden consistir en “una contribución financiera” o bien en una “forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994”. Ostensiblemente, el escalonamiento arancelario no está incluido en ninguna de ambas hipótesis.

Por su parte, la jurisprudencia que se ha ido elaborando con motivo de los pronunciamientos de los Grupos especiales y del Órgano de Apelación no da cuenta de reclamos por el uso del escalonamiento arancelario. Prevalece así la idea que la utilización de diferenciales arancelarios está comprendida dentro de los márgenes de acción negociados en el GATT a propósito de la consolidación de aranceles.

### c) **Administración de los contingentes de importación de aceites vegetales.**

Como describimos en el Capítulo I, la administración de los contingentes arancelarios dio lugar a una serie importante de reclamos por parte de los países exportadores, algunos de los cuales se habrían solucionado mientras que otros aún persisten. Estas prácticas, en cuanto menoscaban el acceso al mercado Chino, significan incumplir los compromisos consolidados en materia de cuotas de importación, en contravención con el Art. II. I b) del GATT.

El **tráfico de perfeccionamiento (Punto 1.2.1 a) del Cap.I)** constituye una práctica ilegal porque viola las obligaciones de China en su ingreso a la OMC. En ninguna parte China se ha reservado ese derecho que perjudica el acceso al mercado de productos importados porque, si la empresa que importó para perfeccionamiento decide venderlo en el mercado interno debe pagar el arancel extra cuota. Asimismo viola el criterio de trato nacional al otorgar un trato diferente (la condición de ser procesado y reexportado) al producto importado respecto del doméstico.

El Acuerdo sobre Licencias establece que en caso que se otorgue una “licencia no automática”<sup>105</sup> esta no puede tener efectos de restricción o distorsión adicionales de los resultantes de la restricción en sí misma (en este caso el contingente arancelario). En particular, la nota 1 al Art. 2.4 del Acuerdo sobre la Agricultura prohíbe aplicar a los productos agrícolas medidas distintas a los derechos de aduana propiamente dichos.

China también debe reservar una cuantía determinada de la cuota para el comercio entre empresas no estatales, respetando los límites impuestos **al comercio de estado**. Conocer si China cumple este compromiso es una tarea ardua, debido a que, por el Art. XIII.3.a) del GATT no está obligada a revelar el nombre de los establecimientos importadores o abastecedores. Sin embargo, es obligación de China poner a disposición de los Comités de la OMC la información relevante para evaluar el cumplimiento de sus compromisos según el Protocolo de Adhesión<sup>106</sup>, en este caso el porcentaje de asignaciones de cuotas arancelarias a empresas comerciales del Estado, para cada uno de los productos sujetos

---

<sup>105</sup> Como ocurre en los productos sujetos a cuota.

<sup>106</sup> Protocolo de Adhesión. Punto 18.1

a comercio estatal<sup>107</sup>. En ninguna de las notificaciones presentadas por China en la OMC respecto de la utilización de las cuotas arancelarias ha cumplido con este punto.

Si las **cantidades asignadas fueran comercialmente inviables**, China no cumpliría la obligación que nace del punto E del párrafo 6 de la Sección I-B, Parte I de su lista de compromisos en materia de cuotas arancelarias.

## 2.2 Medidas no arancelarias aplicadas a la importación.

### 2.2.1 Las cuestiones sanitarias y fitosanitarias

Las medidas sanitarias aplicadas por China, luego de su adhesión a la OMC, deben respetar las reglas que emanan del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (AMSF), garantizando la suficiente transparencia y previsibilidad, y fundamentando la existencia de las reglas mencionadas. A su vez, no deben convertirse en obstáculos injustificados al comercio, que menoscaben la utilización de las concesiones arancelarias comprometidas, como las reducciones de aranceles y la apertura de contingentes arancelarios de importación.

A fin de que las medidas sanitarias no se constituyan en prácticas ilícitas que perjudican el acceso al mercado, deben estar fundadas en estándares reconocidos por Organizaciones Internacionales competentes, esto es, para los productos alimenticios las reglas del Codex Alimentario. En caso de apartarse de los mismos, las medidas deben fundarse en una evaluación de riesgo realizada según criterios científicos (Art. 5.1 y Art.2.2 del AMSF) y mantenerse con idéntico criterio, salvo circunstancias excepcionálísimas. En cualquiera de los dos casos, la medida debe ser la que menos restringe el comercio entre las disponibles para lograr el nivel de protección adecuado (Art. 5.6 AMSF). Ese nivel de protección necesaria puede ser fijado por el Miembro unilateralmente, pero debe estar debidamente fundado (Art. 3.3 AMSF).

En este sentido, muchas de las normas enunciadas en el punto 1.4 del Capítulo I de este trabajo, no parecerían ser consistentes con las mencionadas obligaciones. Por ejemplo, algunas opiniones sostienen que los **nuevos estándares sobre residuos en los aceites de soja crudos** no se compadecen con los estándares recomendados por el Codex Alimentario, ni se fundan en opiniones científicas y constituyen una protección encubierta a la industria doméstica.

En caso de que, como algunos plantean, dichos estándares no le sean exigidos a la industria local (por estar incapacitada para cumplirlos) se estaría produciendo además una discriminación injustificada, penada por el Art. 2.3 del AMSF y el Art. III.4 del GATT.

En el caso particular de la norma sobre residuos, Argentina podría pedir explicaciones a China, y esta estaría obligada a darlas, en tanto aquella sostenga que la norma no está fundada en los estándares internacionales pertinentes (Art.5.8 del AMSF).

---

<sup>107</sup> Como observamos en el documento G/STR/N/9/CHN/Add.1, China notifica la participación de las empresas estatales en la importación de “aceites vegetales” sin desagregar el cumplimiento de sus compromisos para cada uno de los aceites sujetos a cuota.

Si la medida es considerada una “norma técnica”<sup>108</sup>, debería igualmente basarse en estándares internacionales (como el Codex Alimentario) en caso de que existan. En caso de apartarse de ellos, debe evaluarse si responde a “objetivos legítimos”. En cualquier caso, debe corroborarse que la norma es el medio menos restrictivo al comercio internacional disponible para cumplir con los “objetivos legítimos” o los estándares internacionales fijados (Art. 2.2; 2.3 y 2.4 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio – OTC –).

Algo similar ocurre con las restricciones al *comercio de productos genéticamente modificados* (GMs), incluidos la cláusula correspondiente de la Resolución N<sup>o</sup> 73 del AQSIQ. Si consideramos a los productos modificados genéticamente como “similares” a sus contrapartes convencionales<sup>109</sup>, las medidas analizadas implican una discriminación flagrante entre productos de distintos orígenes (países que exportan soja GM y soja no GM) y entre los productos importados y los domésticos (soja importada GM vs. soja doméstica no GM). En este sentido, se incumple el trato de nación más favorecida<sup>110</sup> y el trato nacional<sup>111</sup> que se debe a las contrapartes comerciales (Art. I.1 y III.1 y III.4 del GATT). Esto sin perjuicio de que las reglamentaciones sobre productos GMs no cumplan con las disposiciones el ASMF y el OTC descriptas más arriba.

Asimismo, la experiencia indica que China no aplicó en el pasado (período 2001-2004) las normas para la importación de OGM de manera “*uniforme, imparcial y razonable*”, como se obligó en el Párr. 2.2 del Protocolo de Adhesión.

**Los permisos de importación que otorga el AQSIQ y las obligaciones de la Regulación 73**, que deben ser previos al contrato de importación e incluidos en él, pueden constituir una práctica ilegítima según las obligaciones de China en la OMC.

China se comprometió a “aplicar y *administrar* de manera uniforme, imparcial y *razonable* todas sus leyes, reglamentos y otras medidas...” (Protocolo de Adhesión, Párrafo 2.2). La aplicación irregular, así como la carga irrazonable de requisitos que debe aportar el importador a los efectos de contar con el permiso previo de inspección, tal como se describió en el Capítulo I, podrían contravenir la obligación citada. Por su parte, la aplicación del Reglamento 73, referido al conocimiento de las “normas aplicables”, implica una carga absurda hacia el exportador, incongruente con la obligación mencionada.

Adicionalmente, los procedimientos de control, inspección y aprobación, deben ser realizados sin demoras y sin perjudicar a los productos importados a fin de dar ventajas a la producción doméstica. (Art. 8 y Párr. 1 a del Anexo C AMSF). Como vimos, Estados Unidos denunció en la OMC irregularidades denunciadas por sus empresas en el otorgamiento de estos permisos. Especialmente, según información recibida, la administración arbitraria de esta medida obstaculiza severamente las importaciones a la harina de soja.

---

<sup>108</sup> Debido a que, en el caso, no se considere que está destinada a proteger la salud de los habitantes (la cual parece ser la postura de China la notificarlo al Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC y no al de Medidas Sanitarias)

<sup>109</sup> En tanto no existan estándares internacionales o fundamentos científicos para diferenciarlos de sus contrapartes convencionales.

<sup>110</sup> Es la obligación de tratar igualitariamente a todas las contrapartes comerciales respecto de un mismo producto.

<sup>111</sup> Igualdad de trato entre los productos domésticos y los nacionales ante idénticas circunstancias.

Asimismo, el procedimiento de control, inspección y aprobación debe representar la menor carga posible a las importaciones que satisfaga el objetivo del mismo y que no otorgue ventajas injustificadas a la producción doméstica. (conf. Art. 8 y Párr. 1 c) a e) del Anexo C AMSF). Esto no parecería cumplirse en el caso específico. Como describimos en el punto 1.4.1 del Capítulo I, el Art. 7 de la “Ordinance 7” establece numerosos requisitos para ser acreedor de la misma, más aún dicho trámite no sustituye la inspección correspondiente al momento del arribo resultando en una carga excesiva a las importaciones que es mayor que el necesario para lograr el grado de protección sanitaria deseado por China, incumpliendo de esta manera el Art. 5.6 del AMSF.

Por otro lado, China podría violar los compromisos en materia de licencias a la importación de su Protocolo de Adhesión. En efecto, la medida puede considerarse un trámite de licencias de importación (según el Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación – en adelante AL – de la OMC), en tanto es un procedimiento administrativo que actúa como una condición previa para efectuar una importación. En el caso que exista discrecionalidad en su aplicación se incumpliría con la obligación de que los trámites para las licencias de importación se apliquen “...*de manera neutral y se administrarán justa y equitativamente*” (Art. 1.3 A.L). El exceso de requisitos solicitados para su otorgamiento no se comparece con la obligación de que los trámites sean “*de la mayor sencillez posible*” tanto para su otorgamiento como para su renovación (Art. 1.5 y 1.6 AL) y que los requisitos exigidos sean estrictamente los necesarios para cumplir el objetivo de la licencia (Art. 1.6 AL)

En el caso de que se deriven de este trámite restricciones cuantitativas a las importaciones, China incumpliría con el Art. 4.2 y su nota al pie del AsA por el cual las licencias de importación discrecionales aplicadas a productos agrícolas deben convertirse en “derechos de aduana propiamente dichos”.

En particular, para los aceites vegetales, el Anexo 3 de su Protocolo de Acceso por el cual se obligó a eliminar las licencias de importación para los aceites vegetales de soja y palma (crudos y refinados) desde el momento de su ingreso (Anexo 3 tabla 3).

El requisito del Reglamento N<sup>o</sup> 73 del AQISQ, por el cuál el exportador debe cumplir al momento del arribo con las “normas aplicables” en China, crea una carga adicional a la exportación. En primer lugar, dicha carga esta ligada estrechamente al cumplimiento estricto por parte de China de su obligación de transparencia (Protocolo de Adhesión Párr. 2 (C) 1, 2 y 3), ya que es un supuesto previo el adecuado conocimiento de las normas de cuarentena “aplicables” en China *al momento del arribo de la mercadería al puerto*. Esta disposición no parece ser la medida menos restrictiva disponible para lograr la aplicación de las normas sanitarias al momento de la importación (Art. 5.6 AMSF y Art. 2.2 y 2.3 OTC). Más bien, parece tener como objetivo la transferencia del riesgo al exportador ya que, en principio, cualquier país puede evitar el ingreso de un embarque por el cumplimiento de sus normas sanitarias al momento de la importación.

## **2.2.2 El IVA a las importaciones y su aplicación discriminatoria.**

La aplicación de impuestos internos a las importaciones debe respetar una regla de oro en la esfera multilateral: la no discriminación. Esto se traduce en el denominado “trato nacional”, que significa que los impuestos internos deben aplicarse a los productos

importados en idéntica medida y forma a la que se aplican a productos similares nacionales (Art. III.4 del GATT). Asimismo, el Art. III.2 del GATT nos ilustra que los productos *importados* “...no estarán...sujetos a...impuestos interiores...superiores a los *aplicados directa o indirectamente a los productos nacionales similares*”. En el párrafo 11.2 del Protocolo de Adhesión, China se comprometió a respetar estos principios tanto en la *aplicación* como en la *administración* de los impuestos internos, especialmente del impuesto al valor agregado.

Por lo tanto, la discriminación en los impuestos interiores pueden provenir, al menos, de dos fuentes: a) cuando las alícuotas son diferentes entre el producto similar importado y el doméstico (cuando el poroto de soja paga IVA a la importación, mientras está exceptuada la producción local) y b) cuando la aplicación del impuesto se realice de manera diferenciada aunque la cuantía sea idéntica (discriminaciones de facto por maniobras no controladas eficientemente como la evasión).

En el primer caso, la exención del IVA a los porotos de soja domésticos, bajo determinadas circunstancias, implicaría una discriminación deventajosa para el producto importado que podría restringir lo demandado del poroto importado por parte de China.

En el segundo caso, es ilustrativa la decisión del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en el caso “*Argentina – Cueros*” condenando a nuestro país por exigir a las importaciones de cuero el pago adelantado del IVA mientras no se le exigía el mismo requisito a ciertos productos nacionales<sup>112</sup>, a pesar de que la alícuota era idéntica.

Teniendo en cuenta las informaciones relevadas respecto de las irregularidades en la administración de IVA a los productos domésticos y a los importados, podría ocurrir que, formalmente o de hecho, no se aplique el IVA sobre la producción doméstica de aceites y harinas de soja y sí, en cambio, se aplique estrictamente a las importaciones de esos mismos productos. De ser el caso, China estaría violentando ostensiblemente el principio de no discriminación establecido por el GATT para la aplicación de los impuestos internos (Art. III.4 del GATT) otorgando una ventaja a la industria doméstica (Art. III.1 GATT).

### **2.2.3 La participación de empresas estatales en la importación y en el procesamiento.**

En su Protocolo de adhesión a la OMC, China se reservó parcialmente el derecho a comerciar productos agrícolas a través de empresas de comercialización estatal. Particularmente, en el caso de los aceites vegetales, se les garantiza un porcentaje de la cuota de importación hasta el año 2006. En tanto no exceda el porcentaje asignado la participación de dichas empresas es legal, considerándose una excepción al Art. XVII .1 a) y b) del GATT.

Ahora bien, la participación de las empresas estatales en el comercio está sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones: plena transparencia en sus operaciones,

---

<sup>112</sup> Argentina. Medidas que afectan a la exportación de pieles de bovino y a la importación de cueros acabados. “11.211... *la Argentina, al exigir el pago anticipado del IVA en el caso de los productos importados, en tanto que los productos nacionales similares vendidos por una persona que no sea un agente de percepción no están sujetos a ningún pago anticipado del IVA, actúa de manera incompatible con las obligaciones que le incumben en virtud de la primera frase del párrafo 2 del artículo III.*”

cumplimiento con ciertos “criterios comerciales” (Art. XVII del GATT) y, en fin, no ser utilizadas para influir en el valor, origen o cantidad de los bienes que comercian.

Estas condiciones parecen no cumplirse en el caso de China, según el informe del USTR al Congreso de Estados Unidos de 2004. Primordialmente, se reclama transparencia en las prácticas de compra y fijación de precios. Debe verificarse que sus compras atiendan exclusivamente a “*consideraciones de carácter comercial*”.

A pesar de que, en base a la información disponible, no se puede establecer su aplicación al caso de la industria que nos ocupa; se sabe que ciertas empresas estatales son beneficiadas con algunas medidas, como subvenciones que les permiten funcionar a pérdida, evitando que sus compras y sus ventas se realicen bajo “*consideraciones de carácter comercial*” tal como exige el Art. XVII.1.b) del GATT. Según la última notificación de China a la OMC<sup>113</sup>, del 2002, las empresas estatales se dirigen a los “bancos comerciales” cuando necesitan financiamiento, sin aclarar cuales son dichos “bancos comerciales”<sup>114</sup>.

Conociendo el grado de influencia que las empresas estatales de comercialización pueden tener como herramienta de intervención del Estado en una economía planificada, o “en transición”, debe controlarse estrictamente su apego a las disciplinas comerciales correspondientes. China debería cumplir, dentro del examen anual de su transición, con las obligaciones emanadas del párrafo 18 del Protocolo de Adhesión por el cual se exige que ponga a disposición “la información relevante” que permita evaluar la consistencia de sus medidas con los compromisos asumidos.

La falta de transparencia en la actividad desarrollada por las empresas estatales impide establecer si eluden otras disciplinas de la OMC o del Protocolo de Adhesión.

### **3. Medidas de apoyo interno que otorguen en beneficio de la industria local.**

Las medidas enumeradas en el Acápito 3 del Capítulo I, reflejan subvenciones, que en el caso de ser aplicadas a empresas que producen productos “agrícolas”<sup>115</sup> constituirían medidas de apoyo interno. A la fecha China no ha notificado a la OMC la aplicación de ayudas internas en el marco del Comité de Agricultura de la OMC, según lo prescribe el Art. 18.2 del AsA. .

Según el Protocolo de Acceso de China a la OMC, China puede otorgar medida de ayuda interna hasta el 8,5% del valor de su producción agrícola. Este porcentaje es el que se conoce como *de minimis* y no se encuentra sujeto a reducción.

Sin embargo, si alguna de las medidas aludidas causara un perjuicio a las exportaciones nacionales de ese producto, podría convertirse en una “subvención recurrible” y ser objeto de un reclamo en la OMC.

---

<sup>113</sup> G/STR/N/7/CHN del 19 de noviembre de 2002.

<sup>114</sup> Yoon, Je Cho. “The banking system of the Peoples Republic of China”, Asian Development Bank 1999

<sup>115</sup> Según la amplia definición del Anexo I del Acuerdo sobre la Agricultura,

Uno de los casos en que una subvención se considera recurrible, es cuando desplaza u obstaculiza las importaciones en el mercado del Miembro que concede la subvención (Art.6.3 a) ASMC). Este inciso considera el efecto de la subvención en la restricción del acceso a los mercados, menoscabando consecuentemente las reducciones arancelarias que se hubiesen logrado como consecuencia de una negociación.

En este caso, si una empresa procesadora de oleaginosas que funciona a pérdida recibiera financiamiento estatal en condiciones ventajosas, violaría la regla mencionada. Porque, si no existiera el apoyo estatal dicha empresa no podría producir, dejando disponible una cuota del mercado que se completaría con importaciones más competitivas. Asimismo, si la empresa fuera estatal no operaría según las “consideraciones de carácter comercial” que exigen las normas del GATT.

#### **4. La falta de información en los idiomas oficiales de la OMC.**

Uno de los obstáculos para el acabado conocimiento de la normativa China, es la escasa traducción oficial de sus normas a alguno de los idiomas oficiales de la OMC. Este tema dificulta el acceso a la información y, por ende, la transparencia de sus normas comerciales, especialmente las referidas a obstáculos técnicos y sanitarios.

A diferencia de ciertos países desarrollados, China no está obligada a traducir sus normas a alguno de los idiomas oficiales de la OMC; sin embargo, sería deseable que las mismas estuvieran disponibles en alguno de ellos.

#### **5. Consideraciones finales**

En este trabajo se mencionan, aunque con un apreciable grado de indeterminación, diversas medidas y prácticas de protección adoptadas por China con respecto a los procesos industriales del complejo sojero. Este grado de indeterminación, si bien impide una cuantificación precisa del impacto producido por aquellas medidas y prácticas, es el reflejo de una economía que, pese a su inserción en la OMC, tiene –y presumiblemente seguirá teniendo por algún tiempo- las características propias de una economía que *no es de mercado*.

Precisamente, la dificultad para definir exhaustivamente cuadros de situación acerca del nivel de protección aplicable al complejo sojero, se debe a la presencia, dentro de la normativa y prácticas de China, de tres tipos de defectos o vicios que, en determinadas condiciones pueden justificar su impugnación en el ámbito multilateral: a) la falta de previsibilidad; b) la falta de transparencia; y c) la asunción por el Estado de funciones que en las economías de mercado son desempeñadas por los propios agentes económicos y que, debido a esa intromisión estatal, dan lugar a conductas arbitrarias o al menos discrecionales.

### III. CÁLCULO DE LA PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA SOJERA EN CHINA

Con el objetivo de analizar la protección efectiva de la industria sojera en China, se hará uso de cuatro cálculos de márgenes de molienda (MM)<sup>116</sup> bajo diferentes supuestos. Se partirá de un **MM base** que se obtendrá con precios internacionales del aceite, la harina y el poroto de soja a los cuales se les sumarán los costos de seguros y fletes, el IVA, y otros costos portuarios para el ingreso de mercancía importada en China. Este marco de referencia nos brindará el MM que podría tener la industria china a precios del mercado mundial, ajustado por los costos de seguros y fletes sin ningún tipo de protección. El IVA se incluye para poder comparar el MM con los cálculos que posteriormente se harán con los precios internos de China que tienen incluido implícitamente el IVA.

Posteriormente, se realizarán cálculos de margen de molienda intentando capturar las diferentes fuentes de protección que percibe la industria china. Por último, se tendrá en cuenta el efecto de una posible revaluación de la moneda china.

Todos los cálculos del margen de molienda se harán para el mes de diciembre de 2004.

#### 1. Cálculo de base

El propósito de este cálculo es contar con una referencia del margen que podría obtener una empresa localizada en China si moliese soja importada sin protección para su actividad. Para ello se utilizarán los precios de soja CIF (que se toma como *proxy* del precio al que la fábrica china puede obtener la soja) y precios CIF para el aceite crudo y harina originados en Argentina (*proxy* de los precios a los cuales ella debería vender las harinas y aceites en el mercado interno para ser competitiva). A cada uno de estos precios se le agregará el IVA del 13% y un costo portuario adicional<sup>117</sup> de US\$ 13/Tm para el aceite y de US\$ 13,6/Tm para la harina y el poroto. El rendimiento que se utilizará del poroto en aceite y harina es el de la soja importada<sup>118</sup>. A este cálculo lo llamaremos MM<sub>1</sub><sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> El cálculo de margen bruto de molienda puede sintetizarse de la siguiente manera:

$$\text{MMbruto} = [\text{Pa} * \text{Ra}] + [\text{Ph} * \text{Rh}] - \text{Pg}.$$

Donde el primer término representa el precio de aceite multiplicado por el rendimiento del poroto en aceite; el segundo es el producto del precio de la harina y el rendimiento del poroto en harina; y, por último se resta el precio del poroto.

<sup>117</sup> Según la publicación China “China’s Soybean Import and Export Trade – Past and Present” del 3 de enero de 2003, los costos de importación, además del arancel aduanero y el IVA incluían un costo adicional de aproximadamente US\$ 13,6 /Tm en concepto de comisiones de intermediarios, descarga, inspección sanitaria, acopio y otras cargas portuarias. Estos costos según la publicación China son para el poroto de soja. En esta oportunidad se supuso que dichos costos son los mismos para importar harina. Para importar aceite se supuso que son los mismos costos menos los costos de inspección sanitaria de US\$ 0,6/Tm que no regirían para los aceites.

<sup>118</sup> Para ver también el cálculo de margen de molienda con rendimientos de soja local ver Anexo I.

<sup>119</sup> La fórmula de este cálculo es la siguiente:  $\text{MM}_1 \text{ bruto} = [(\text{Pa}^{\text{CIF}} + 13) * 1,13 * \text{Ra}] + [(\text{Ph}^{\text{CIF}} + 13,6) * 1,13 * \text{Rh}] - [(\text{Pg}^{\text{CIF}} + 13,6) * 1,13]$ . Donde  $\text{Pa}^{\text{CIF}}$  es el precio CIF del aceite, Ra es el rendimiento del poroto en aceite,  $\text{Ph}^{\text{CIF}}$  es el precio CIF de la harina, Rh es el rendimiento del poroto en harina y  $\text{Pg}^{\text{CIF}}$  es el precio CIF del grano de soja.

En el Cuadro 3 puede observarse que **el margen de molienda en China sin ningún tipo de protección a la industria es negativo.**

**Cuadro 3: MM1 - Margen de molienda base para diciembre de 2004**

(en US\$/Tm salvo que se aclare que es %)

ACEITE				HARINA				POROTO			MM <sub>1</sub> Bruto
Precio CIF	Otros costos port.	IVA (%)	Rendim. (%)	Precio CIF	Otros costos port.	IVA (%)	Rendim. (%)	Prec. CIF	Otros costos port.	IVA (%)	
573	13	13	0,185	221	13,6	13	0,79	289	13,6	13	-10

Fuente: elaboración propia

Nota: los precios CIF para el aceite y la harina son los precio FOB de Argentina para el período 14/12 al 21/12 de 2004, ajustados por un costo de transporte de US\$ 70/Tm para el aceite y US\$ 73/Tm para la harina. Los precios FOB fueron extraídos de la Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA y el costo de transporte fue suministrado por empresas asociadas a la CIARA. El precio del grano de soja es el precio CIF en China en los puertos Dalian, Qingdao, Shanghai y Guangzhou, origen Golfo de México, promedio 14/12 al 21/12 extraído del “China Oils & Oilseeds Markets Prices Daily” del China National Grain & Oils Information Center (<http://eng.foofochina.com>). Los rendimientos fueron provistos por empresas asociadas a la CIARA.

## **2. Margen de Molienda con aranceles a la importación**

En este caso se tomará de base el margen de molienda calculado anteriormente y se le incorporará la **protección arancelaria en frontera**. A este margen de molienda se lo llamará MM<sub>2</sub><sup>120</sup>.

Utilizando los rendimientos de la soja importada<sup>121</sup> y el arancel del 3% para la soja, 5% para la harina y 9% para el aceite<sup>122</sup>, en el Cuadro 4 se observa que el margen de molienda pasa a ser positivo. **El diferencial arancelario entre la soja, la harina y el aceite brinda una protección de aproximadamente US\$ 11/Tm a la industria procesadora de soja en China** (ver Cuadro 5 que resume la comparación entre los Cuadros 3 y 4).

**Cuadro 4: MM2 - Margen de molienda con aranceles a la importación para diciembre de 2004**

(en US\$/Tm salvo que se especifique en %)

Precio CIF	Otros costos portuarios	IVA (%)	Rend. (%)	Aranc. Imp. (%)	MM2 Bruto
<b>ACEITE</b>					<b>1</b>
573	13	13	0,185	9	
<b>HARINA</b>					
221	13,6	13	0,79	5	
<b>POROTO</b>					
289	13,6	13		3	

Fuente: elaboración propia.

<sup>120</sup> La fórmula matemática de este margen es:  $MM_2 \text{ Bruto} = [((Pa^{CIF} + 13) * (1 + Aa/100)) * 1,13 * Ra] + [(Ph^{CIF} + 13,6) * (1 + Ah/100)] * 1,13 * Rh - [(Pg^{CIF} + 13,6) * (1 + Ag/100)] * 1,13$ . Donde Aa es arancel de aceite, Ah es arancel de harina y Ag es el arancel del grano de soja

<sup>121</sup> Para conocer el margen de molienda que surge con los rendimientos de la soja china ver Anexo I.

<sup>122</sup> Para conocer el margen de molienda con el arancel extra cuota para el aceite ver Anexo I.

Nota: los precios CIF para el aceite y la harina es el precio FOB de Argentina para el período 14/12 al 21/12 de 2004, ajustado por un costo de transporte de US\$ 70/Tm para el aceite y US\$ 73/Tm para la harina. Los precios FOB fueron extraídos de la Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA y el costo de transporte fue suministrado por empresas asociadas a la CIARA. El precio del grano de soja es el precio CIF en China en los puertos Dalian, Qingdao, Shanghai y Guangzhou, origen Golfo de México, promedio 14/12 al 21/12 extraído del “China Oils & Oilseeds Markets Prices Daily” del China Nacional Grain & Oils Information Center (<http://eng.foofchina.com>). Los rendimientos fueron provistos por empresas asociadas a la CIARA. Los aranceles de importación son los del Protocolo de adhesión de China a la OMC para el año 2004.

Aclaración: Las importaciones de aceite de soja en bruto a china no alcanzan al tope de la cuota establecida, por consiguiente el arancel aplicable es el intra cuota. La cuota para el año 2006 se elimina, por lo que quedará vigente únicamente el arancel del 9% (ver parte 1.1 del Capítulo I de este trabajo).

**Cuadro 5: Comparación entre MM<sub>1</sub> y MM<sub>2</sub> para diciembre de 2004**  
(en US\$/Tm)

MM <sub>1</sub> Bruto	MM <sub>2</sub> Bruto	Diferencia
-10	1	11

Fuente: elaboración propia

### 3. Margen de Molienda que incluye todas las protecciones

Para contemplar la protección que otorgan todos los obstáculos a la importación de los productos del complejo, no solamente los aranceles, se calculará el margen de molienda con precios de aceite y harina ex fábrica y precio de soja de compra en fábrica. A este margen de molienda se lo llamará MM<sub>3</sub><sup>123</sup>.

El cálculo de MM<sub>3</sub> se presentará en yuanes y en dólares al tipo de cambio oficial. En el Cuadro 6 se presentan dichos cálculos. Allí, se observa que el margen bruto es de 20 dólares la tonelada, al tipo de cambio oficial si se procesa soja con los rendimientos de la soja importada<sup>124</sup>.

**Cuadro 6: MM<sub>3</sub> - Margen de molienda que incluye todas las protecciones para diciembre de 2004**

ACEITE		HARINA		POROTO	MM <sub>3</sub> Bruto
Precio ex fábrica	Rend. (%)	Precio ex fábrica	Rend. (%)	Precio en fábrica	
En Yuanes/Tm					
5898	0,185	2404	0,79	2824	166
En dólares/Tm					
714	0,185	291	0,79	342	20

Fuente: elaboración propia

Nota: el precio de aceite es el “Standard Grade 4 Soybean Oil Ex Factory”, el de la harina el “Soybean Meal Ex Factory” y el del poroto el “Domestic Crush Use Soybean” cuando se usan rendimientos de la soja China y el “Import Soybean Cost at Seaport” cuando se usan rendimientos de soja importada. Se utilizó el precio de Guandong para el aceite, la harina y el poroto. El período utilizado fue 14/12 al 21/12. Dichos precios fueron extraídos de la publicación “China Oils &

<sup>123</sup> La fórmula matemática es la siguiente:  $MM_3 = (Pa^{ex\ fabr} * Ra) + (Ph^{ex\ fabr} * Rh) - Pg^{en\ fabr}$ . Donde Pa<sup>ex fabr</sup> es el precio del aceite ex fábrica, Ra es el rendimiento del poroto en aceite, Ph<sup>ex fabr</sup> es el precio de la harina ex fábrica, Rh es el rendimiento del poroto en harina y Pg<sup>en fabr</sup> es el precio del grano en fábrica.

<sup>124</sup> Para conocer los margenes con los rendimientos de la soja local ver Anexo I.

Oilseeds Markets Prices Daily” del China Nacional Grain & Oils Information Center (<http://eng.foofchina.com>). Los rendimientos fueron provistos por empresas asociadas a la CIARA.

Este cálculo (MM<sub>3</sub>) presenta un cambio significativo respecto del cálculo de base más los aranceles a la importación (MM<sub>2</sub>). El Cuadro 7 muestra un MM bruto mayor, en US\$ 19/Tm<sup>125</sup>, que el que se obtendría si solo se contara con la protección arancelaria del 3% para el poroto, 5% para la harina y 9% para el aceite de soja en bruto. **La diferencia entre el MM<sub>3</sub> con precios internos frente al MM<sub>2</sub> con precios internacionales y protección de aranceles, podría explicarse por los precios mayores de harina que se emplean para computar MM<sub>3</sub>. Esto podría deberse a las irregularidades en el trámite para la obtención de permisos de cuarentena que requiere la importación de piensos descriptos en el punto 1.4.1 del Capítulo I.**

**Cuadro 7: Comparación entre MM<sub>2</sub> y MM<sub>3</sub> para diciembre de 2004**  
(en US\$/Tm)

MM <sub>2</sub> Bruto	MM <sub>3</sub> Bruto	Diferencia
1	20	19

Fuente: elaboración propia

#### 4. Margen de molienda a un tipo de cambio cercano al de equilibrio

Varios estudios a nivel internacional señalan que el tipo de cambio oficial muestra una moneda china muy devaluada en relación al dólar. Los EE.UU. y algunas publicaciones mencionan que es posible una revaluación de la misma. Esto haría que la actividad en la China sea aún más rentable en términos de dólares.

En el Cuadro 8 pueden observarse los cálculos con diferentes tipos de cambio. Por un lado, está el tipo de cambio oficial de 1 US\$ = 8,26 Yuanes. Con este tipo de cambio, el MM<sub>3</sub> sería de US\$ 20/Tm como ya se comentó. Sin embargo, este tipo de cambio es el considerado devaluado por varios estudios.

Si, en cambio, se utiliza el tipo de cambio que mide la paridad del poder de compra del yuan y del dólar, este sería 1 US\$ = 2,3 Yuanes. Esto implica que el yuan está devaluado en un 72% en exceso del nivel que le correspondería para estar en el equilibrio. En este caso, **el MM<sub>3</sub> sube considerablemente de US\$ 20/Tm a US\$ 72/Tm si se procesa soja importada** (ver Cuadro 8, columna del medio). **Esto alentaría aún más las inversiones en capacidad de molienda local.**

**Cuadro 8: Margen de Molienda con precios internos de la China expresados en diferentes tipos de cambio.**

(En US\$/Tm)

MM <sub>3</sub> Bruto TC OFICIAL 1 US\$ = 8,26 Y	MM <sub>3</sub> Bruto TC PPA 1 US\$ = 2,3 Y	MM <sub>3</sub> Bruto TC BIG-MAC 1 US\$ = 3,8 Y
20	72	44

<sup>125</sup> Que asciende a US\$ 28/Tm si se consideran los rendimientos de la soja local, ver Anexo I.

Otro tipo de cambio utilizado frecuentemente para medir la paridad del poder de compra de las monedas, y en consecuencia analizar cuan devaluadas (o sobre valuadas) están, es el que surge de comparar el precio de las hamburguesas Big-Mac de Mc Donalds en diferentes países. En el caso de hacer esta comparación entre EE.UU. y China, surge que el tipo de cambio que igualaría los precios de este bien es de 1 US\$ = 3,8 yuanes. Esto nos da el indicio de que el tipo de cambio Chino está un 54% subvaluado de su nivel de equilibrio. **Utilizando este tipo de cambio, el MM se eleva de US\$ 20/Tm a US\$ 44/Tm si se procesa soja importada** (ver Cuadro 8, última columna).

Por otro lado, existen estudios que consideran la posibilidad de una apreciación del yuan en el corto y el mediano plazo (12 a 24 meses) de entre aproximadamente un 13% y 25%<sup>126</sup>. En este caso, los MM<sub>3</sub> subirían pero no de una manera tan significativa como en los casos anteriores.

---

<sup>126</sup> Goldstein, Morris en “*Adjusting China’s Exchange Rate*” del Institute for International Economics de Washington considera que el yuan está sobrevaluado en un 15% y un 25. En el mismo sentido, en la publicación *Weekly Economic Setter* del 29 de octubre de 2004 estiman que existe un 25% de probabilidades de que el yuan en 12 meses se revalúe en un 12,8% y en 24 meses en un 19,2%.

## IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se mencionan, aunque con un apreciable grado de indeterminación, diversas medidas y prácticas de protección adoptadas por China con respecto a los procesos industriales del complejo sojero. Este grado de indeterminación, si bien impide una cuantificación precisa del impacto producido por aquellas medidas y prácticas, es el reflejo de una economía que, pese a su inserción en la OMC, tiene – y presumiblemente seguirá teniendo por algún tiempo – las características propias de una economía que *no es de mercado*.

Precisamente, la dificultad para definir exhaustivamente un cuadro de situación acerca del nivel de protección aplicable al complejo sojero, se debe a la presencia, dentro de la normativa y prácticas de la República Popular China, de tres tipos de defectos o vicios que, en determinadas condiciones, pueden justificar su impugnación en el ámbito multilateral: (a) la falta de previsibilidad; (b) la falta de transparencia; y (c) la asunción por el Estado de funciones que en las economías de mercado son desempeñadas por los propios agentes económicos, dando lugar a conductas arbitrarias o al menos discrecionales.

Con respecto a la falta de transparencia, este documento recoge antecedentes tales como los señalados a propósito del denominado “tráfico de perfeccionamiento” (1.2.1.a), la asignación de contingentes (1.2.1.b), los trámites para la obtención de licencias de importación (1.2.1.d), el manejo de las restricciones imputadas a razones sanitarias y fitosanitarias (1.4.), la participación de empresas estatales en el comercio (1.3) y, en general, la constatación sobre la existencia de notificaciones incompletas o insuficientes en distintas instancias de la OMC (1.4.6).

Los operadores privados podrían encontrar en la modalidad intempestiva adoptada por China para modificar su legislación, rasgos de imprevisibilidad y déficit de confiabilidad. He aquí el posible fundamento para cuestionar medidas y prácticas de China como, por ejemplo, los criterios de evaluación empleados para fijar los porcentuales en materia del “tráfico de perfeccionamiento” (1.2.1.a), la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (1.4), y la aplicación de la Regulación 73 sobre requisitos de cuarentena (1.4.2).

Es evidente que la falta de transparencia implica, en buena medida, un factor de imprevisibilidad. Y, en todo caso, ambas carencias dan lugar a conductas elusivas si se encuentran amparadas por el velo de la confidencialidad injustificada (falta de transparencia), o bien por los cambios intempestivos en la normativa aplicable (falta de previsibilidad). Dichas circunstancias contribuyen a que la acreditación de las irregularidades resulte muy difícil. En tal sentido, se han mencionado: la probable tolerancia estatal frente a muy altos márgenes de evasión impositiva en el pago del IVA, así como las sospechas acerca de maniobras fraudulentas en los reintegros impositivos a exportadores.

Ciertas conductas, si fuesen demostradas, configurarían infracciones a principios liminares de la OMC, como sería el caso del incumplimiento del principio de trato nacional a propósito de los regímenes sobre límites de tolerancia para residuos de solventes (1.4.4) y aplicaciones del IVA (1.5). Otras infracciones afectarían el

cumplimiento del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias: el reintegro del impuesto a los caminos para el transporte de la harina de soja (2.3) y el reintegro del impuesto a las ganancias a empresas, bajo la condición de exportar (2.4).

En China el Estado asume distintas atribuciones que, en las economías de mercado, quedan supeditadas a la operatoria privada, y esta intromisión produce, al menos, un efecto distorsivo sobre los precios o bien sobre las modalidades de los contratos vinculados a la importación. Se han mencionado, por ejemplo, la supervisión estatal de calidades como condición para el acceso al mercado (1.2.1.d), el manejo de los permisos de importación (1.4.1), el cuestionable otorgamiento de una especie de “derecho a comerciar” (1.7), así como la gestión antieconómica de bancos oficiales que otorgan créditos selectivos a productores locales sin expectativa de recupero (3.3).

De acuerdo a los cálculos que se hicieron en el Capítulo III, si no existiese protección a la industria oleaginosa en China, no existiría producción local de aceite y harina de soja por la importancia del margen de molienda negativo que se obtendría (ver Cuadro 3). El margen sería más negativo aún si la empresa quisiese procesar soja cultivada en el país (ver Cuadro 3 de anexo) en lugar de la importada por el rendimiento significativamente menor en aceite (en el primer caso el margen de molienda es US\$ - 27/Tm y en el segundo US\$ -10/Tm). Este sería un factor adicional que estimularía la importación de soja, porque los rendimientos de la soja local no son tan buenos como los de la soja importada.

El escalonamiento arancelario de importaciones de China, con arancel in-cuota para el aceite de soja, otorga una protección a la industria local de aproximadamente US\$ 11/Tm, como puede observarse a partir de la comparación de  $MM_2$  con  $MM_1$  (ver Cuadro 5).

Con la eliminación de la cuota de importación para los aceites a partir del 2006 la protección disminuiría sensiblemente, si las autoridades del país asiático no apelan a restricciones extra tarifarias. Como identificamos en el Capítulo II de este trabajo, existen varias normas, especialmente las relacionadas con la materia sanitaria y fitosanitaria, cuya aplicación puede restringir el acceso al mercado de aceites vegetales y, especialmente del aceite de soja crudo.

De la comparación de los precios internos con los importados se desprende que la mayor brecha está en la harina de soja. La mayor protección estaría en este producto y no en el aceite. Conforme a información recogida, la arbitrariedad para otorgar los permisos de cuarentena (detallados en el Cáp. I punto 1.4.1) obligatorios para la importación de piensos es el instrumento más importante para restringir las importaciones de harina de soja. Esto explica la razón por la cual los precios internos de China son sensiblemente más altos que los precios a los que pueden llegar a puertos chinos el producto originario de Argentina.

Al tomar los precios internos, para el cálculo de los ingresos de la molienda surge que los márgenes son mayores si se los compara con los que se obtienen de tomar los precios de los productos importados con los aranceles intra cuota. El Cuadro 7 muestra un MM bruto mayor en US\$ 19/Tm, en caso de que se procese soja importada, que el que se obtendría si solo se contara con la protección arancelaria del 3% para el poroto, 5% para la harina y 9% para el aceite. Si se consideran los rendimientos de la soja local

el MM se incrementa en US\$ 28/Tm (ver Cuadro 7 del Anexo). Estos aumentos podría explicarse si ocurriese una alta abundancia de granos en el mercado interno de China en relación con la capacidad de molienda. Empero, para la fecha de los cálculos la capacidad de molienda utilizada era del 70 al 73%. La explicación más convincente es que son las protecciones no arancelarias las que permiten vender la harina de soja a un precio significativamente mayor que el que permitiría solamente la aplicación de los aranceles de importación. Especialmente, como señalamos en el punto anterior, las irregularidades en la concesión de permisos de cuarentena, requisito imprescindible para las importaciones de harinas de soja, son el obstáculo decisivo para restringir el acceso al mercado.

De la comparación de los márgenes de molienda MM3 con diferentes tipos de cambio (ver Cuadro 8) surge que el calculado con el tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo es significativamente mayor que el obtenido al tipo de cambio oficial. Esto significa que al nivel de un tipo de cambio más cercano al de equilibrio de mercado, el inversor en una fábrica de soja en China estaría aún mejor posicionado para operar que en la actualidad porque su rentabilidad sería mayor. Una revaluación de la moneda nacional, en relación con el dólar, incentivaría aún más la importación del producto más barato a expensas de los productos semi-procesados.

### **Limitaciones de la metodología**

No se analizó el grado de protección o desprotección que puede exigirse en insumos importados que no sean los del poroto de soja.

Por otro lado, si bien se identificaron algunas medidas que podrían estimular la exportación de harina de soja, no se realizó un análisis de los efectos económicos y legales de las mismas.

## ANEXO 1: CÁLCULO DE LA PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA SOJERA EN CHINA CON DIFERENTES RENDIMIENTOS DE SOJA

En este anexo se presentarán los mismos cálculos ya descriptos en el Capítulo III, pero no solo con los rendimientos de la soja importada sino también con los rendimientos de la soja local. Además se presentará una descripción más detallada de cómo se realizó cada cálculo.

Como se comentó en el Capítulo III, con el objetivo de analizar la protección efectiva de la industria sojera en China, se hará uso de cuatro cálculos de márgenes de molienda (MM) bajo diferentes supuestos. Se partirá de un **MM base** que se obtendrá con precios internacionales del aceite, la harina y el poroto de soja a los cuales se les sumará los costos de seguros y fletes, el IVA, y otros costos portuarios para el ingreso de mercancía importada en China. Este marco de referencia nos brindará el MM que podría tener la industria china a precios del mercado mundial, ajustado por los costos de seguros y fletes sin ningún tipo de protección. El IVA se incluye para poder comparar el MM con los cálculos que posteriormente se harán con los precios internos de China que tienen incluido implícitamente el IVA.

Posteriormente, se realizarán cálculos de margen de molienda intentando capturar las diferentes fuentes de protección que percibe la industria china. Por último, se tendrá en cuenta el efecto de una posible revaluación de la moneda china.

Todos los cálculos del margen de molienda se harán para el mes de diciembre de 2004.

### 1. Cálculo de base

El propósito de este cálculo es contar con una referencia del margen que podría obtener una empresa localizada en China si moliese soja importada sin protección para su actividad. Para ello se utilizarán los precios de soja CIF (que se toma como *proxy* del precio al que la fábrica china puede obtener la soja) y precios CIF para el aceite crudo y harina originados en Argentina (*proxy* de los precios a los cuales ella debería vender las harinas y aceites en el mercado interno para ser competitiva). A cada uno de estos precios se le agregará el IVA del 13% y un costo portuario adicional<sup>127</sup> de US\$ 13/Tm para el aceite y de US\$ 13,6/Tm para la harina y el poroto.

Se calculará el MM bruto, de la siguiente manera:

$$MM_1 \text{ bruto} = ((Pa^{CIF} + 13) * 1,13 * Ra) + ((Ph^{CIF} + 13,6) * 1,13 * Rh) - (Pg^{CIF} + 13,6) * 1,13$$

Donde  $Pa^{CIF}$  es el precio CIF del aceite,  $Ra$  es el rendimiento del poroto en aceite,  $Ph^{CIF}$  es el precio CIF de la harina,  $Rh$  es el rendimiento del poroto en harina y  $Pg^{CIF}$  es el precio CIF del grano de soja.

---

<sup>127</sup> Según la publicación China “China’s Soybean Import and Export Trade – Past and Present” del 3 de enero de 2003, los costos de importación, además del arancel aduanero y el IVA incluían un costo adicional de aproximadamente US\$ 13,6 /Tm en concepto de comisiones de intermediarios, descarga, inspección sanitaria, acopio y otras cargas portuarias. Estos costos según la publicación China son para el poroto de soja. En esta oportunidad se supuso que dichos costos son los mismos para importar harina. Para importar aceite se supuso que son los mismos costos menos los costos de inspección sanitaria de US\$ 0,6/Tm que no regirían para los aceites.

Para calcular el  $MM_1$  se tomó, por un lado, el rendimiento del poroto chino (a ese cálculo lo llamaremos  $MM_{11}$ ) y, por el otro, el rendimiento del poroto importado (a ese cálculo lo llamaremos  $MM_{12}$ ).

En el Cuadro 3 puede observarse que los MM son negativos, tanto si se consideran los rendimientos de la soja local como de la importada. Cuando se utilizan los rendimientos de la soja china el margen es aún más negativo. Este sería un factor adicional que estimularía la importación de soja dado que los rendimientos de la soja local no son tan buenos como los de la soja importada.

**Cuadro 3: MM1 - Margen de molienda base para diciembre de 2004**  
(en US\$/Tm y %)

$Pa^{CIF}$	Ra (%)	$Ph^{CIF}$	Rh (%)	$Pg^{CIF}$	$MM_1$ Bruto
MM <sub>11</sub> con rendimientos de soja china					
573	0,155	221	0,80	289	-27
MM <sub>12</sub> con rendimientos de soja importada					
573	0,185	221	0,79	289	-10

Fuente: elaboración propia

Nota: los precios CIF para el aceite y la harina son los precio FOB de Argentina para el período 14/12 al 21/12 de 2004, ajustados por un costo de transporte de US\$ 70/Tm para el aceite y US\$ 73/Tm para la harina. Los precios FOB fueron extraídos de la Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA y el costo de transporte fue suministrado por empresas asociadas a la CIARA. El precio del grano de soja es el precio CIF en China en los puertos Dalian, Qingdao, Shanghai y Guangzhou, origen Golfo de México, promedio 14/12 al 21/12 extraído del "China Oils & Oilseeds Markets Prices Daily" del China Nacional Grain & Oils Information Center (<http://eng.foofchina.com>). Los rendimientos fueron provistos por empresas asociadas a la CIARA.

## 2. Margen de Molienda con aranceles a la importación

Este margen incorpora la **protección arancelaria en frontera**. Será llamado  $MM_2$ .

$$MM_2 \text{ Bruto} = [(Pa^{CIF} + 13) * (1 + Aa/100)] * 1,13 * Ra + [(Ph^{CIF} + 13,6) * (1 + Ah/100)] * 1,13 * Rh - [(Pg^{CIF} + 13,6) * (1 + Ag/100) * 1,13]$$

Donde Aa es arancel de aceite, Ah es arancel de harina y Ag es el arancel del grano de soja

Nuevamente, se harán dos cálculos, uno con los rendimientos de la soja local ( $MM_{21}$ ) y otro con la importada ( $MM_{22}$ ). El arancel que se considerará será el del 3% para el poroto, 5% para la harina y 9% para el aceite. En el caso del aceite de soja, que está sujeto a cuota se considerará únicamente el arancel intra cuota debido a que las importaciones chinas de aceite de soja en bruto no alcanzan al tope de la cuota establecida. Además, la cuota para el año 2006 se elimina, por lo que quedará vigente únicamente el arancel del 9% (ver parte 1.1 del Capítulo I de este trabajo).

En el Cuadro 4 se observa que el MM sigue siendo negativo en el caso en que se procesa soja local (- US\$ 18/Tm). En cambio si se utilizan los rendimientos de la soja importada el MM es positivo (US\$ 1/Tm). El **diferencial arancelario entre la soja (3%), la harina (5%) y el aceite (9%), brinda una protección de aproximadamente**

**US\$ 11/Tm a la industria procesadora de soja en China.** (ver Cuadro 5 que resume la comparación entre los Cuadros 3 y 4).

**Cuadro 4: MM2 - Margen de molienda con aranceles a la importación para diciembre de 2004**

(en US\$/Tm y %)

Pa <sup>CIF</sup>	Ra (%)	Aa (%)	Ph <sup>CIF</sup>	Rh (%)	Ah (%)	Pg <sup>CIF</sup>	Ag (%)	MM <sub>2</sub> Bruto
MM <sub>21</sub> con rendimientos de soja china								
573	0,155	9	221	0,80	5	289	3	<b>-18</b>
MM <sub>22</sub> con rendimientos de soja importada								
573	0,185	9	221	0,79	5	289	3	<b>1</b>

Fuente: elaboración propia.

Nota: los precios CIF para el aceite y la harina es el precio FOB de Argentina para el período 14/12 al 21/12 de 2004, ajustado por un costo de transporte de US\$ 70/Tm para el aceite y US\$ 73/Tm para la harina. Los precios FOB fueron extraídos de la Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA y el costo de transporte fue suministrado por empresas asociadas a la CIARA. El precio del grano de soja es el precio CIF en China en los puertos Dalian, Qingdao, Shanghai y Guangzhou, origen Golfo de México, promedio 14/12 al 21/12 extraído del “China Oils & Oilseeds Markets Prices Daily” del China National Grain & Oils Information Center (<http://eng.foofochina.com>). Los rendimientos fueron provistos por empresas asociadas a la CIARA. Los aranceles de importación son los del Protocolo de adhesión de China a la OMC para el año 2004.

**Cuadro 5: Comparación entre MM<sub>1</sub> y MM<sub>2</sub> para diciembre de 2004**

(en US\$/Tm)

MM <sub>1</sub> Bruto	MM <sub>2</sub> Bruto	Diferencia
MM con rendimientos de soja china		
-27	-18	11
MM con rendimientos de soja local		
-10	1	11

Fuente: elaboración propia

### **3. Margen de Molienda que incluye todas las protecciones**

Para contemplar la protección que otorgan todos los obstáculos a la importación de los productos del complejo, no solamente los aranceles, se calculará el MM con precios de aceite y harina ex fábrica y precio de soja de compra en fábrica. A este MM se lo llamará MM<sub>3</sub>.

$$MM_3 = (Pa^{ex\text{ fabr}} * Ra) + (Ph^{ex\text{ fabr}} * Rh) - Pg^{en\text{ fabr}}$$

El cálculo de MM<sub>3</sub> se presentará en yuanes y en dólares al tipo de cambio oficial. En el Cuadro 6 se presentan dichos cálculos. Allí, se observa que el margen bruto ronda entre los 10 y 20 dólares, al tipo de cambio oficial (dependiendo si se procesa soja con los rendimientos de la soja local o importada).

**Cuadro 6: MM<sub>3</sub> - Margen de molienda que incluye todas las protecciones para diciembre de 2004**

Pa <sup>ex-fabr</sup>	Ra (%)	Ph <sup>Ex-fabr</sup>	Rh (%)	Pg <sup>en-fabr</sup>	MM <sub>3</sub> Bruto
<b>En Yuanes</b>					
MM con rendimientos de soja china					
5898	0,155	2404	0,80	2753	<b>84</b>
MM con rendimientos de soja importada					
5898	0,185	2404	0,79	2824	<b>166</b>
<b>En dólares</b>					
MM con rendimientos de soja china					
714	0,155	291	0,80	333	<b>10</b>
MM con rendimientos de soja importada					
714	0,185	291	0,79	342	<b>20</b>

Fuente: elaboración propia

Nota: el precio de aceite es el “Standard Grade 4 Soybean Oil Ex Factory”, el de la harina el “Soybean Meal Ex Factory” y el del poroto el “Domestic Crush Use Soybean” cuando se usan rendimientos de la soja China y el “Import Soybean Cost at Seaport” cuando se usan rendimientos de soja importada. Se utilizó el precio de Guandong para el aceite, la harina y el poroto (cuando este último es importado) y el de Shandong para el poroto de soja local. El período utilizado fue 14/12 al 21/12. Dichos precios fueron extraídos de la publicación “China Oils & Oilseeds Markets Prices Daily” del China Nacional Grain & Oils Information Center (<http://eng.foofchina.com>). Los rendimientos y el costo de fabricación fueron provistos por empresas asociadas a la CIARA.

Este cálculo (MM<sub>3</sub>) presenta un cambio significativo respecto del cálculo de base más los aranceles a la importación (MM<sub>2</sub>). El Cuadro 7 muestra un MM bruto mayor, entre US\$ 19/Tm (para soja importada) y US\$ 28/Tm (para soja local) adicional, que el que se obtendría si solo se contara con la protección arancelaria del 3% para el poroto, 5% para la harina y 9% para el aceite de soja en bruto. **La diferencia entre el MM<sub>3</sub> con precios internos frente al MM<sub>2</sub> con protección de aranceles, podría explicarse por los precios mayores de harina que se emplean para computar MM<sub>3</sub>.**

**Cuadro 7: Comparación entre MM<sub>2</sub> y MM<sub>3</sub> para diciembre de 2004**  
(en US\$/Tm)

MM <sub>2</sub> Bruto	MM <sub>3</sub> Bruto	Diferencia
MM con rendimiento soja local		
-18	10	28
M con rendimiento de soja importada		
1	20	19

Fuente: elaboración propia

#### **4. Margen de molienda a un tipo de cambio cercano al de equilibrio**

Varios estudios a nivel internacional señalan que el tipo de cambio oficial muestra una moneda china muy devaluada en relación al dólar. Los EE.UU. y algunas publicaciones mencionan que es posible una revaluación de la misma. Esto haría que la actividad en la China sea aún más rentable en términos de dólares.

En el Cuadro 8 pueden observarse diferentes tipos de cambio. Por un lado, está el tipo de cambio oficial de 1 US\$ = 8,26 Yuanes. Con este tipo de cambio, el MM<sub>3</sub> sería de

US\$ 10/Tm a US\$ 20/Tm dependiendo si se usa soja local o importada como ya se comentó. Sin embargo, este tipo de cambio es el considerado devaluado por varios estudios.

Si, en cambio, se utiliza el tipo de cambio que mide la paridad del poder de compra del yuan y del dólar, este sería 1 US\$ = 2,3 Yuanes. Esto implica que el yuan está devaluado en un 72% en exceso del nivel que le correspondería para estar en el equilibrio. En este caso, el MM<sub>3</sub> sube considerablemente de US\$ 10/Tm a US\$ 37/Tm si se procesa soja local, y de US\$ 20/Tm a US\$ 72/Tm si se procesa soja importada (ver Cuadro 8, columna del medio). Esto alentaría aún más las inversiones en capacidad de molienda local.

**Cuadro 8: Margen de Molienda con precios internos de la China expresados en diferentes tipos de cambio.**

(En US\$/Tm)

<b>MM<sub>3</sub> Bruto TC OFICIAL 1 US\$ = 8,26 Y</b>	<b>MM<sub>3</sub> Bruto TC PPA 1 US\$ = 2,3 Y</b>	<b>MM<sub>3</sub> Bruto TC BIG-MAC 1 US\$ = 3,8 Y</b>
MM con rendimientos de soja china		
<b>10</b>	<b>37</b>	<b>22</b>
MM con rendimientos de soja importada		
<b>20</b>	<b>72</b>	<b>44</b>

Otro tipo de cambio utilizado frecuentemente para medir la paridad del poder de compra de las monedas, y en consecuencia analizar cuan devaluadas (o sobrevaluadas) están, es el que surge de comparar el precio de las hamburguesas Big-Mac de Mc Donalds en diferentes países. En el caso de hacer esta comparación entre EE.UU. y China, surge que el tipo de cambio que igualaría los precios de este bien es de 1 US\$ = 3,8 yuanes. Esto nos da el indicio de que el tipo de cambio Chino está un 54% subvaluado de su nivel de equilibrio. Utilizando este tipo de cambio, el MM se eleva de US\$ 10/Tm a US\$ 22/Tm si se procesa soja local y de US\$ 20/Tm a US\$ 44/Tm si se procesa soja importada (ver Cuadro 8, última columna).

Por otro lado, existen estudios que consideran la posibilidad de una apreciación del yuan en el corto y el mediano plazo (12 a 24 meses) de entre aproximadamente un 13% y 25%<sup>128</sup>. En este caso, los MM<sub>3</sub> subirían pero no de una manera tan significativa como en los casos anteriores.

<sup>128</sup> Goldstein, Morris en "Adjusting China's Exchange Rate" del Institute for International Economics de Washington considera que el yuan está sobrevaluado en un 15% y un 25. En el mismo sentido, en la publicación *Weekly Economic Setter* del 29 de octubre de 2004 estiman que existe un 25% de probabilidades de que el yuan en 12 meses se revalúe en un 12,8% y en 24 meses en un 19,2%.