

**Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional.
ATN/ME-9565-RG BID-FOMIN**

Políticas instrumentadas para el desarrollo de la industria sojera en China

Informa Economics

(Traducción Fundación INAI)

Entidad Coordinadora: Fundación INAI

Agosto 2008

Las opiniones y conclusiones presentadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del/los autor/es y no reflejan necesariamente los puntos de vistas ni comprometen a las Instituciones y organismos financiadores que los auspician.

INDICE

Síntesis de las Políticas Gubernamentales de China referidas a la Industria Sojera.	2
1. Tratamiento diferencial en el impuesto a las ganancias para la industria sojera en China.....	2
2. Políticas preferenciales de China para inversiones de la industria sojera.	4
3. Políticas preferenciales por parte de los gobiernos locales en China.	5
4. Conclusión.....	7

Síntesis de las Políticas Gubernamentales de China referidas a la Industria Sojera.

China era un exportador neto de soja hasta mediados de la década del noventa. Un rápido aumento de la demanda de poroto de soja importado no solo convirtió a China en el mayor importador mundial de soja, sino que reconfiguró la distribución geográfica de la industria aceitera en China.

Con anterioridad, las plantas procesadoras se ubicaban mayormente en las regiones productoras de soja (Noreste y planicies del Norte). A fin de la década del 90 varias nuevas plantas procesadoras de soja fueron construidas a lo largo de la región costera de China, más ventajosa para recibir productos importados.

Como parte de la expansión de la industria procesadora, muchas de las plantas preexistentes agregaron nuevas líneas de producción y expandieron su capacidad. Estas nuevas instalaciones se localizaron cerca de las áreas portuarias más importantes para aprovechar las ventajas de los buenos sistemas de transporte y, eventualmente, confiar en satisfacer sus necesidades de materia prima únicamente con las importaciones provenientes de EE.UU. y América del Sur.

Aunque la fuerte demanda de harina y aceite ha sido la fuerza impulsora detrás del fenomenal crecimiento de la capacidad de procesamiento y las importaciones de poroto de soja, las políticas gubernamentales crearon un ambiente de negocios ventajoso y ayudaron a facilitar el desarrollo de la industria sojera.

En este estudio, relevamos e identificamos una serie de políticas introducidas por el gobierno central y los gobiernos locales en el pasado y evaluamos su impacto sobre el desarrollo de la industria procesadora de soja en China.

1. Tratamiento diferencial en el impuesto a los ingresos para la industria sojera en China.

La inversión extranjera en la industria procesadora de soja en China ha crecido

rápidamente durante los últimos 10 años. Aunque la siempre creciente demanda china de aceite y harina de soja fue la fuerza propulsora detrás del ingreso de inversión extranjera en el sector, las políticas preferenciales aplicadas por el gobierno chino han jugado un rol importante en promoverla en la industria procesadora de soja.

Una de las políticas públicas más importantes aplicadas fue que las iniciativas extranjeras pagaban tasas mucho más bajas del impuesto a los ingresos que sus contrapartes locales.

Aunque esta política se utilizó en un gran espectro de industrias, y no específicamente al sector procesador de soja, sí comprendió al sector sojero y jugó un rol destacado en el desarrollo de la industria procesadora de soja a gran escala orientada a las importaciones de poroto de soja.

En 1991, el gobierno Chino promulgó su ley de impuestos a los ingresos (Asamblea Popular Nacional, 1991), conteniendo un trato favorable a las inversiones extranjeras.

Bajo esa ley, los procesadores de soja estaban sujetos únicamente al 15 por ciento de impuesto sobre sus ingresos. Por el contrario, los procesadores chinos resultaron gravados con el 33 por ciento sobre sus ingresos. Adicionalmente, aquellas inversiones extranjeras que proyectaban operar en China por más de 10 años, no pagaban impuestos a los ingresos durante los dos primeros años luego de que comenzaran a generar ganancias, tributando únicamente la mitad de la tasa del 15 por ciento debida los siguientes tres años.

La política preferencial de impuestos a los ingresos resultó exitosa en atraer aún mas inversiones extranjeras en China. Esto fue también cierto para el sector procesador de soja.

Desde la introducción del impuesto preferencial a los ingresos para la inversión extranjera, el crecimiento de la capacidad de procesamiento de soja en base a inversiones extranjeras rápidamente superó el crecimiento de las inversiones domésticas, transformándose en los jugadores dominantes de la industria procesadora de soja.

Mientras los inversores extranjeros han gozado de diversas políticas preferenciales instaladas por parte del gobierno chino, también existen ciertos alivios fiscales para los mayores procesadores locales de productos agrícolas, incluidos los procesadores de soja.

En 2002, el gobierno chino introdujo una medida para exceptuar a ciertas firmas procesadores de productos agrícolas del impuesto a los ingresos por tres años (Administración estatal de impuestos, 2001). Para conseguir la exención, la empresa debe resultar elegida por la Comisión Nacional de Industrialización Agrícola como una de las líderes de su industria. Muchas de las empresas procesadoras de soja domésticas adquirieron este estatus y aprovecharon la ventaja para expandir su capacidad de molienda.

El 1 de enero de 2008 el gobierno chino promulgó una nueva ley del impuesto a los ingresos (Asamblea Popular Nacional, 2007), que unificó el tratamiento en materia de impuesto a los ingresos de las inversiones locales y las extranjeras. Bajo la nueva ley, todas las actividades alcanzadas, locales o extranjeras, estarán sujetas a una tasa impositiva del 25 por ciento. Pero, la nueva ley también introdujo un período de transición de cinco años. Las actividades con inversiones extranjeras continuarán beneficiadas por el trato impositivo preferencial previsto en la ley antigua por el lapso de cinco años desde la sanción de la nueva ley.

2. Políticas preferenciales de China para inversiones en la industria sojera.

El gobierno chino lanzó la “Guía de la inversión industrial para inversores extranjeros” en 1995, para atraer mayor inversión extranjera (Comisión Estatal de Planificación, 1995).

La guía divide a la industria china en dos grandes categorías: una que promueve el ingreso de la inversión extranjera (sectores “bienvenidos”) y otra que restringe o aún prohíbe el ingreso de inversores extranjeros.

Para aquellas inversiones extranjeras que caen dentro de la primera categoría, los inversores extranjeros resultan exentos del pago de los impuestos a la importación y el impuesto al valor agregado (IVA) para la maquinaria y el equipamiento que traieran a

China. Asimismo, si los inversores extranjeros adquieren maquinas y equipamientos fabricados en China, resultan elegibles para reintegros de IVA.

Tanto en la guía de 1995 como en la posterior revisión de 2007, no existen referencias expresas sobre la industria procesadora de soja. No obstante, las industrias de compuestos alimenticios, aditivos alimentarios y harinas proteicas se encuentran dentro de las listas de los sectores “bienvenidos”. En consecuencia, todas las inversiones extranjeras en plantas de procesamiento son catalogadas como productores de harinas proteicas al efecto de beneficiarse del trato preferente.

Esta política reduce el costo de puesta en marcha para los inversores extranjeros que ingresan a la industria procesadora de soja china y apoyan el rápido crecimiento de la capacidad procesadora de soja en China, dependiente en gran medida en el poroto de soja importado para cubrir sus necesidades.

3. Políticas preferenciales por parte de los gobiernos locales en China.

Sumado a las preferencias otorgadas por el gobierno central destinadas a atraer a la inversión extranjera, los gobiernos locales a nivel provincial, municipal y especialmente a nivel de los condados, también han efectuado esfuerzos para atraer inversiones tanto locales como extranjeras.

Para muchos funcionarios de gobiernos locales, el desarrollo económico regional ha sido el indicador dominante con el que se ha medido el éxito de sus trabajos, asociado con la obtención de premios y ascensos laborales. Debido a que las inversiones son la fuerza propulsora en la que se apoya el desarrollo económico y el empleo local, atraer inversiones desde otras regiones o países ha sido prioritario en la agenda de los funcionarios locales por muchos años.

En algunos casos extremos, le han asignado cuotas de atracción de inversiones a algunos funcionarios por parte de sus jefes, revisando los resultados anualmente como medidas para conceder promociones o descensos.

En la visión del gobierno, importar poroto de soja para procesarlo como harina y aceite de soja contribuye al crecimiento de la economía interna y el empleo. En consecuencia, no es difícil entender porqué el gobierno chino favorece las importaciones de poroto de soja sobre las de aceite y harina.

A fin de atraer más inversiones en la región, los gobiernos locales compiten con gobiernos de otras regiones en el ofrecimiento de tratamientos preferenciales. Comúnmente, dichas políticas preferenciales incluyen la reducción o el reintegro del pago por el uso de la tierra, asegurar préstamos bancarios, suministro de servicios o la extensión de las exenciones del impuesto a los ingresos.

Otras iniciativas locales incluyen:

a) Reintegro total o parcial del pago por el uso de la tierra por parte del gobierno. Desde que el gobierno es el propietario legal de la tierra, las empresas deben localarla, para su uso, al gobierno directamente o indirectamente a través de sus socios comerciales. Los gobiernos locales usan frecuentemente el reintegro de lo pagado por el uso de la tierra como un incentivo a la atracción de inversiones. El monto del reintegro varía de acuerdo al tamaño de la inversión y a si ella está incluida entre las inversiones “bienvenidas” fijada por el gobierno central. Por ejemplo, muchos gobiernos de condados en la provincia de Shandong, donde varias plantas procesadoras fueron construidas, ofrecen un reintegro total por el costo del uso de la tierra durante un año para aquellas inversiones entre 1 y 5 millones de dólares estadounidenses y de dos años para aquellas mayores a 5 millones de dólares estadounidenses. Durante el período de rápida expansión de la capacidad de procesamiento de soja, muchos procesadores se beneficiaron con este trato.

b) Junto con las exenciones fiscales del gobierno central, los gobiernos locales ofrecieron rebajas impositivas adicionales para las nuevas inversiones. Normalmente, los inversores recibirían entre 1 y 4 años de exención del impuesto a los ingresos dependiendo del tamaño de la inversión y las negociaciones, una vez finalizadas las exenciones otorgadas por el gobierno central.

Esta es un área confusa para los gobiernos locales y empresas localizadas bajo su

administración. La regla general para la selección es que la firma sea considerada como una de tecnología avanzada. Cuando una firma es considerada como de tecnología avanzada es una cuestión abierta a la interpretación. Normalmente, los gobiernos locales son quienes efectúan la selección. Como resultado, las relaciones personales, los vínculos y la necesidad del gobierno para atraer inversiones determina si una firma puede conseguir una extensión o el plazo de duración de la misma.

c) La economía china ha estado principalmente orientada a la inversión y la exportación. Los inversores compiten entre ellos por un número limitado de préstamos bancarios. A fin de atraer más inversiones, los gobiernos locales – especialmente a nivel municipal y de condado – garantizan compatibilizar los montos de las inversiones con los requerimientos de los inversores de créditos bancarios. En algunos casos, los gobiernos locales pretenden sacar ventajas subsidiando parcialmente la tasa de interés de los créditos bancarios para promover las inversiones. Sin embargo, los inversores que desarrollan la industria sojera rara vez gozaron de esta preferencia.

4. Conclusión.

La década pasada, una serie de políticas gubernamentales a distintos niveles facilitaron el desarrollo de la industria sojera en China y dieron forma a esa industria tal como existe hoy. Nuestra investigación halló que solo unas pocas políticas estaban específicamente orientadas a la industria procesadora de soja. Mas bien, existieron una amplia gama de políticas multisectoriales que beneficiaron a también a la industria sojera. Estas políticas multisectoriales crearon un ambiente de negocios favorable para que la industria sojera China creciera a un ritmo acelerado y se transformara en el mayor importador mundial de poroto de soja en la década pasada. Asimismo, aunque no hay políticas específicas dirigidas a la industria procesadora de soja, el desarrollo de esta industria fue visto como una contribución al crecimiento de la economía y el empleo local y, como tal, fue vista favorablemente por los gobiernos locales. En consecuencia, la promoción del desarrollo de la industria procesadora de soja a fin de procesar poroto de soja local e importado con el fin de agregar valor dentro de China mediante su transformación en aceite y harina resultó una opción obvia de política.

Mirando al futuro, dado el crecimiento de la economía doméstica y las oportunidades de empleo permanecerán como un punto prioritario en la agenda del gobierno chino, creemos que el gobierno de China continuará favoreciendo la importación de porotos de soja sobre las de aceite y harina proteica en el futuro próximo.

Referencias:

- National People's Congress. Income Tax Law Of the People's Republic Of China for Enterprises with Foreign Investment and Foreign Enterprises, Beijing: Law Press, 1991.
- National People's Congress. The Law of the People's Republic of China on Enterprise Income Tax, Beijing: People's Publishing House, 2007.
- The State Administration of Taxation. Preferential Tax Treatment for Major Agricultural Processing Firms, Beijing: The State Administration of Taxation, 2001.
- The State Planning Commission. Industry Investment Guideline for Foreign Investors, Beijing: China Legal Publishing House, 1995.