

República Popular de China

País: China.

Categoría: Políticas de importación y administración del comercio.

Título de la barrera: Aspectos principales de la política comercial.

Delimitación arancelaria NCM: Todo el Nomenclador.

Resumen de la barrera:

Las reformas económicas de China desde 1978, año en que el país decidió ingresar en una transición desde una economía centralmente planificada hacia otra de mercado capitalista, han planteado desafíos simultáneos a la política económica para articular objetivos de reforma capitalista, desarrollo acelerado e integración al mercado mundial.

El ingreso como Miembro de la OMC por el Protocolo de Adhesión de 2001 fue un paso trascendental que obligó al país a reformas adicionales para su transformación paulatina en una “economía abierta”.

En este informe se presenta una síntesis de los principales aspectos de la política comercial de China y su agenda comercial internacional.

Informe detallado de la barrera:

Las reformas económicas de China desde 1978, año en que el país decidió ingresar en una transición desde una economía centralmente planificada hacia otra de mercado capitalista, han planteado desafíos simultáneos a la política económica para atender varios objetivos:

- Por un lado las reformas de las reglas de juego para crear propiedad y derechos privados, así como incentivos descentralizados a la producción.
- En segundo lugar dar la batalla de un “desarrollo económico acelerado”, tomando los modelos que se iniciaron con Japón y continuaron con Corea del Sur y los demás tigres asiáticos.
- La articulación de todos estos esfuerzos con vista a la internacionalización de la economía a través del comercio, las inversiones y la transferencia de tecnología.

El ingreso como Miembro de la OMC por el Protocolo de Adhesión de 2001 fue un paso trascendental que obligó al país a reformas adicionales para su transformación paulatina en una “economía abierta”.

A continuación se mencionarán los principales aspectos de la política comercial de China y de la “agenda de control” de sus reformas por parte de los socios comerciales,

especialmente los EEUU, atento al impacto global que naturalmente tienen los cambios en China debido a la enorme dimensión del país. Cabe recordar y destacar que China es actualmente la segunda economía del mundo y el primer país por su comercio internacional.

Actitud china ante las reformas: A diferencia de los países de Europa del Este que tuvieron una actitud ideológica proactiva para introducir las reformas capitalistas a fondo, el enfoque de China parece haber sido multidimensional, en el sentido de avanzar en forma sostenida pero considerando los tres aspectos centrales mencionados al comienzo, o sea articular los cambios de las reglas del juego de los mercados con la ambición del desarrollo autónomo acelerado y el aumento de la presencia internacional del país y su economía como una potencia global.

Sin embargo, la observación de los cambios operados y las negociaciones demuestra una clara opción y una actitud decidida en el camino de las reformas y el diálogo. Así se observa que frente a un panel adverso en la OMC o frente a agendas de sus socios comerciales el país negocia y concede cambios, al mismo tiempo que madura su proceso de desarrollo e ingresa a etapas superiores en su desarrollo industrial, en la formación de capital humano y en el despliegue de su infraestructura.

Políticas de frontera y detrás de la frontera: Si hay un cambio de enfoque en el sistema multilateral post-Rueda Uruguay respecto del anterior, es el reconocimiento que las políticas económicas detrás de la frontera, o sea las industriales y de comercio interior, pueden ser decisivas en materia de comercio internacional. Y este ha sido el caso más importante en la China post-ingreso a la OMC.

Si se observan muchas de las negociaciones con los socios comerciales, no tratan mayormente de aranceles y medidas no tarifarias como de discusiones en torno a programas de promoción industrial o regulaciones relativas a los derechos comerciales de las empresas y al comercio e industria en general.

Para poner en foco este punto se pueden mencionar algunos casos concretos.

El primero es el de la no aplicación del principio de “trato nacional” para la inversión extranjera en el desarrollo de la industria automotriz. En la primera etapa de desarrollo China admitió la inversión extranjera a través de Joint Ventures con capitales o empresas estatales chinas, a condición de mayoría de capital chino. Luego promovió las autopartes chinas en el ensamblaje. Posteriormente se interesó en la fabricación de marcas chinas, aunque hubiera inversión extranjera, liberalizando paulatinamente las políticas de la etapa inicial. En la fase actual el país promueve el control nacional de las tecnologías de automóviles de nueva generación que utilizan energías no convencionales. En todos los casos, frente a planteos sobre discriminación de los socios comerciales, el país va negociando y concediendo reglas no discriminatorias de clase mundial a medida que adquiere consistencia en su desarrollo alcanzado. O sea que el país no pretende un modelo de desarrollo industrial cerrado sino por el contrario trata de incorporar la globalización en beneficio de sus objetivos de desarrollo.

Otro caso interesante tiene relación con los derechos comerciales para participar en el mercado chino con productos intensivos en derechos de autor, tales como libros, diarios, cine y TV, DVDs y música. El país se había comprometido por el Protocolo

de Adhesión a una sustancial liberalización de los derechos comerciales al interior de su economía, incluyendo los mencionados. Sin embargo, China continuó restringiendo el comercio y participación en estos mercados.

Frente a un caso exitoso de los EEUU en el OSD de la OMC, China aceptó remover las restricciones en 2011, lo que realizó sobre la mayor parte de los productos con excepción de películas y teatros. Sin embargo, sobre ellos aceptó un diálogo bilateral que finalizó en un acuerdo con EEUU que permitió ampliar el acceso al mercado para las industrias del cine y la TV de EEUU al mismo tiempo que estableció compensaciones para tales industrias por las restricciones subsistentes.

Políticas de sustitución de importaciones: Al haberse comprometido el país por el Protocolo de Adhesión a no utilizar el proteccionismo en beneficio de productores nacionales, no se han utilizado los aranceles, cuotas y restricciones no arancelarias en una medida importante. Más bien, como fuera ejemplificado en el punto anterior, se han incluido restricciones a los derechos comerciales en beneficio de productores chinos *vis a vis* los del exterior, preferencias en las compras gubernamentales y otras medidas detrás de las fronteras. En general se trata de cuestiones relacionadas con mega industrias como las del automóvil, acero, telecomunicaciones, semiconductores y fertilizantes, entre otras. El Informe 2012 del US Trade Representative incluye una buena descripción de tales políticas y de las negociaciones realizadas por EEUU en defensa de la liberalización del comercio y la industria.

Defensa comercial: A pesar de percibirse a China como un actor expansivo de sus exportaciones con efectos predatorios en las industrias de los países importadores de productos chinos, el país también ha sufrido los efectos del ingreso de importaciones de productos sensibles para su industria o sectores primarios. Así se transformó en un usuario activo e importante de medidas de protección contingente, especialmente antidumping, en los que inclusive aprovechó la experiencia y el asesoramiento de los servicios profesionales de abogados de países desarrollados. Actualmente China es uno de los mayores países usuarios de los códigos de la OMC sobre protección contingente, especialmente por el número de medidas AD.

Derechos de aduana, restricciones cuantitativas al comercio y medidas no arancelarias: China se comprometió a fuertes reducciones de aranceles de aduana desde 2002 y cumplió con los mismos, además de continuar en los años siguientes con su compromiso de liberalización comercial. Según el informe de la Secretaría de la OMC con motivo de la revisión de política comercial de 2012, el arancel NMF promedio aplicado a las importaciones asciende al 9,5% y está próximo a los aranceles consolidados, no habiendo variado desde la anterior revisión. Sin embargo el país aún mantiene aranceles elevados, entre 25% y 35%, para algunos productos de industrias sensibles a la competencia, tales como motocicletas de alta gama y cilindrada, equipos de video, audio y video juegos, y algunos productos agrícolas.

También el país desmontó en gran medida su vieja arquitectura de restricciones cuantitativas a través de cuotas, licencias arbitrarias, monopolios estatales o privados en base a licencias del Estado y otras medidas no tarifarias.

Sin embargo, siguen existiendo algunas restricciones negociadas y también algunos problemas que dan lugar a reclamos de los socios comerciales, en particular sobre requisitos de control de importaciones y medidas sanitarias y fitosanitarias indebidos.

Según el mencionado informe de la Secretaría de la OMC *“China hace uso de diversas medidas en frontera no arancelarias, como las licencias de importación y exportación y el comercio de Estado, para “orientar” la asignación de recursos. El uso de procedimientos de aviso y formulación de observaciones se está haciendo más general en el proceso de redacción de leyes, reglamentos y normas departamentales en materia de comercio, pero, al parecer, no toda la información relacionada con el comercio se pone a disposición del público”*.

El régimen de exportaciones también combina elementos de mercado con medidas de administración del comercio. Así el país ha utilizado los impuestos a la exportación, sobre todo en materia de alimentos, aunque en 2010 comenzó a reducirlos. También se utilizan otros instrumentos de administración del comercio, incluyendo los que se realizan mediante las operaciones de empresas del Estado.

Subvenciones y políticas agrícolas: La reforma de la economía China en 1978 comenzó por la agricultura donde estaba empleada la mayor parte de la fuerza laboral. Las medidas iniciales crearon incentivos a la producción y tendieron a privatizar los beneficios del productor y la propiedad o uso de la tierra. Así durante los primeros años fueron los productores agrícolas quienes obtuvieron los primeros beneficios de la reforma en términos de ingresos, capacidad de ahorro y bienestar: fueron los primeros beneficiarios del “modelo”. Sin embargo, a medida que la productividad en la industria fue creciendo a mayor tasa que en la agricultura, se aceleraron los inventivos al éxodo rural y los beneficios comenzaron a girar a favor de la población urbana.

La situación actual de la agricultura demuestra cierta debilidad frente a la crisis alimentaria producida por el encarecimiento de las *commodities* agrícolas, lo que llevó al Gobierno a adoptar algunas medidas proteccionistas.

En sectores agroexportadoras se han utilizado impuestos a la exportación como forma de moderar los precios en el mercado interno de alimentos claves de la dieta popular. Asimismo, desde 2004 el Gobierno ha establecido ayudas internas en efectivo, precios sostenidos más elevados e importantes subsidios a los insumos; una actividad clave beneficiada ha sido la producción porcina, debido al elevado consumo interno de carne de cerdo. En 2011 China notificó a la OMC sus programas de ayuda interna a la agricultura, que están siendo evaluados por sus socios comerciales por el temor a que los mismos no respeten los compromisos vigentes del país.

Si bien las ayudas a la agricultura pueden tener el efecto de aumentar la producción interna a expensas de las importaciones, China se ha convertido en el período en un gran comprador de productos agrícolas en los mercados internacionales. Como bien señala la OMC, *“Dado que el sector agrícola de China es mayor que el de cualquier otro país del mundo, y que China es uno de los principales importadores y exportadores de estos productos, sus políticas pueden afectar a otros países”*.

Las ayudas a la producción también existen en otros sectores de la economía aparte de la agricultura, en particular en las políticas industriales activas. Según la OMC *“Las subvenciones y otras formas de asistencia gubernamental son elementos importantes en la formulación de las políticas comercial e industrial chinas. En 2011 China presentó a la OMC una nueva notificación de sus subvenciones, en la que se enumeran los programas que prestaron asistencia gubernamental a nivel del Gobierno central entre 2005 y 2008. Sin embargo, en muchos casos no hay cifras sobre la magnitud del apoyo*

prestado, y no se dispone de información sobre las subvenciones y otras ayudas gubernamentales de nivel provincial, que se cree son considerables”.

Empresas de propiedad estatal: Aunque el país ha avanzado en la dirección a una economía de mercado, el sector de empresas de propiedad pública (nacional o de regiones o municipios) sigue siendo importante. Según la OMC *“El número de empresas de propiedad estatal disminuyó en el período examinado, pero estas empresas siguen predominando en determinados sectores y subsectores que son “vitales para la economía nacional”. Según las autoridades, la reforma de las acciones no comerciales (sistema de incentivos) de las empresas de propiedad estatal finalizó en mayo de 2011”.*

Fuentes de información utilizadas (29/01/2013):

<http://www.wto.org/spanish/tratop/s/tpr/s/tp364/s.htm>

<http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USANatlDocs/s.asp>

http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USTR_Reports/2012/NTE/NTE_Final_e.pdf