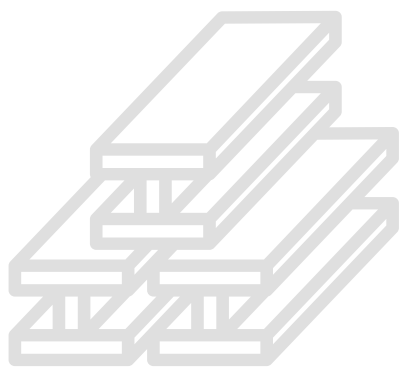




Salvaguardias al Acero Chino y Protección a la Industria Nacional

Eduardo Saavedra P., Decano Facultad de Economía y Negocios. Ph.D. en Economía, Cornell University, Estados Unidos. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile



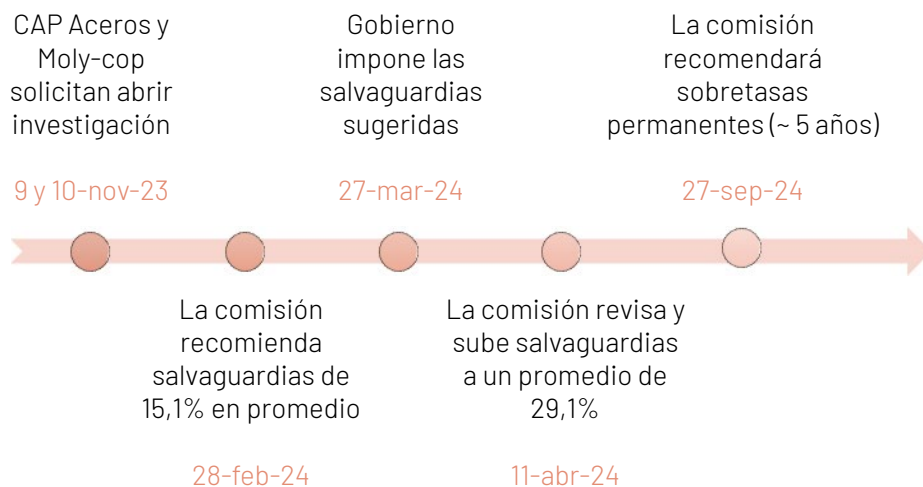
Chile está inserto en la economía mundial y comprometido al libre juego del mercado en materia de comercio exterior, negociando con prácticamente todos los países del orbe, aunque concentrando más del 40% de este comercio con República Popular China. Chile además se caracteriza por ser un exportador de materias primas con bajo valor agregado (principalmente minería, pesca y agricultura) e importador de bienes manufacturados (especialmente tecnologías y maquinarias). Existen industrias en que coexisten los productos nacionales y los importados, los que compiten bajo las reglas del mercado y, consecuentemente, Chile ha creado la institucionalidad necesaria para hacer frente a potenciales prácticas anticompetitivas en otros países, cuyas distorsiones de precios pueden dañar a las empresas y al empleo en nuestro país. Dichas prácticas pueden ser por dumping o por subsidios excesivos a la producción en los países de origen. En par-

ticular, el dumping consiste en que las empresas extranjeras venden el producto en su país de origen a un precio mayor que el que venden en nuestro país, lo que es un indicio fuerte de una práctica destinada a eliminar la competencia chilena. Una industria que de manera recurrente se ha visto beneficiada con salvaguardias es la del acero, sobre cuyas recientes decisiones de la Comisión de Distorsiones nos referiremos en este documento.¹

1. Acero importado de China y las decisiones de la comisión antidistorsiones

A fines de 2023 Moly-cop y CAP Acero (legalmente, Compañía Siderúrgica Huachipato S.A.) solicitaron respectivamente sobretasas para las bolas de acero y las barras de acero. La siguiente figura muestra las decisiones adoptadas tanto por la Comisión de Distorsiones como por el gobierno en esta materia.

Figura N° 1. Decisiones relativas a la imposición de salvaguardias al acero chino



Fuente: Elaboración propia.

Quedó en el ambiente la duda de si el alza de las salvaguardias fue una medida correcta, basada en nuevos antecedentes técnicos, o si se trató más bien de un vuelco en la decisión de algunos de los miembros de la Comisión producto del lobby de múltiples frentes que enfrentó el gobierno. Esta duda no es menor toda vez que los tres votos disidentes son de los organismos técnicos que componen la Comisión (el Fiscal Nacional Económico y dos representantes del Banco Central de Chile); mientras que los otros cinco votos corresponden a los representantes dependientes del gobierno. Aunque el mecanismo de recomendar (y el gobierno imponer) sobretasas arancelarias está legalmente vigente, es dudoso cuán técnico fue el criterio de la decisión tomada el 11 de abril. En particular, porque todo indica que parte importante de la decisión está sustentada en fuerte lobby de la industria, la derecha política y los propios trabajadores de Huachipato, todo lo cual se enmarca en un 2024 y 2025 de elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales.

Desde lo técnico, se entiende que en toda economía de mercado existen este tipo de instrumentos para evitar el juego en que pueden caer países con una marcada política industrial, como lo ha hecho China y,

en respuesta, Estados Unidos desde 2018. No obstante, hay una delgada línea entre el uso de estos instrumentos para defenderse de prácticas anticompetitivas del uso, no deseado, para defender a empresas ineficientes que traspasan el sobrecosto a todos los usuarios. Por esta razón, una salvaguardia debe ser usada con mucho cuidado pues finalmente esta medida aplicada al acero importado de China significa que todos los chilenos vamos a pagar más caro de lo que estábamos desembolsando previamente por los productos de acero y sus derivados. Será más caro construir redes de transmisión eléctrica, casas y edificios de hormigón armado, carreteras e infraestructura en general, un sinfín de herramientas y maquinarias en sectores industriales como el metalmeccánico, entre sus muchos otros usos posibles.

2. El dilema entre imponer salvaguardias y dejar que el mercado funcione

Está fuera de toda duda que el acero chino que se vende en nuestro país es más barato que puesto en China. Aunque, es preciso aclararlo, el precio del acero vigente en dicho país no es un buen precio de referencia, por lo que cualquier conclusión respecto de cuán discriminatorio y anticompetitivo es

dicho precio en mercados fuera de China se vuelve inútil para decisiones técnicas. Su-giero entonces revisar los precios del acero importado en Chile a partir del costo de producción del acero chino.³

La Comisión de Distorsiones llegó a la conclusión que el precio "competitivo" del acero chino debería ser al menos un 15% mayor que el vigente en ese momento en Chile, tal como lo dejó de manifiesto la resolución de primera instancia de febrero. Tal recomendación se entiende porque China enfrenta actualmente una sobreproducción de acero debido a que en dicho país se invirtió en siderurgias para hacer frente a su desarrollo económico sostenido de entre 10% y 12% anual por casi tres décadas, movido tanto por su fuerte desarrollo inmobiliario y automotriz; pero dicho desarrollo sostenido ha caído a la mitad en el último quinquenio. Como consecuencia, los productores de acero de China ven que su mejor opción es vender su producción a otros países sacrificando incluso los costos de la inversión que le permitieron levantar su industria siderúrgica. Por ello, lo venden a precios que cubren sus costos de operación, manteniendo activa su producción de acero, aunque dichos precios bajos no alcanzan para cubrir además los costos ya hundidos de su inversión pasada.

Esta mirada al problema desde la lógica de la libre competencia es ilustrada en la figura siguiente. Esto es, miramos los costos de producción en lugar de mirar los precios distorsionados en el país de origen.

La figura nos dice que si la sobreproducción del acero en China es de carácter permanente y la planta de Huachipato es tan eficiente como las empresas chinas en términos de sus costos medios variables, entonces su problema sería que no estaría rentando las inversiones realizadas, pero los precios vigentes en este mercado 'distorsionado' sí le permitirían recuperar sus costos de operación y, concluyo, no es evidente que le sea conveniente cerrar su producción. Por el contrario, si Huachipato no puede

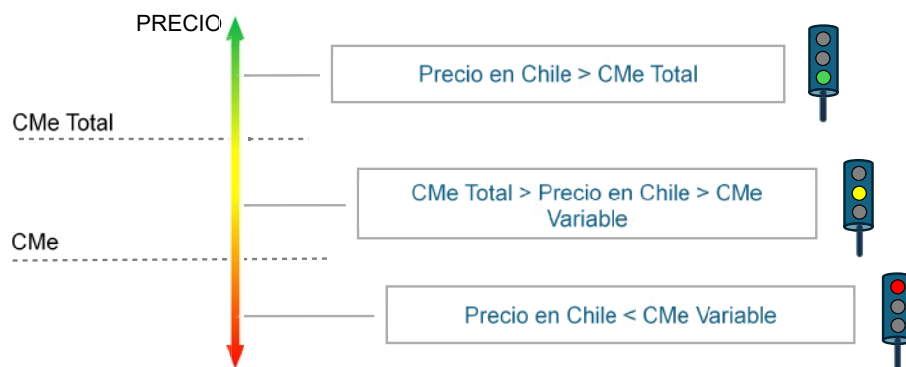
siquiera recuperar sus costos de operación a los 'precios distorsionados', por lo que su amenaza de cerrar la siderúrgica es totalmente creíble, entonces salvaguardias más elevadas como las impuestas en la segunda instancia del 11 de abril no se justifican, pues sólo sirven para subvencionar a empresarios más ineficientes que sus rivales chinos. ¿Es eso posible? Ciertamente lo es, pues todo indica que el costo de la producción del acero en China es menor que la de la filial de CAP pues se trata de una industria que se caracteriza por enormes economías de escala en su producción.

En consecuencia, si la estrategia de precios bajos del acero chino es permanente, por las razones de desaceleración permanente del crecimiento económico en dicho país, entonces la mejor decisión para los consumidores chilenos es comprar el acero importado de China, cerrando Huachipato y que se reconvierta el empleo en la zona. ¿Por qué no se eligió esa vía en este hipotético caso? La respuesta más rápida sería que fue porque el gobierno cedió a la presión política, es decir evitó enfrentar el desempleo y quiebre en cadena de empresas relacionadas a la producción de acero en la región penquista.

3. Rol e impacto de la guerra comercial entre China y Estados Unidos

Actualmente el orden económico global no es de libre competencia, pues está marcado por la guerra comercial entre China y Estados Unidos, con visos de ampliarse incluso a la Unión Europea⁴. Tal situación impacta a la baja los precios del acero chino puesto en Chile, pero no por razones estrictamente estratégicas de las empresas del país asiático, sino como consecuencia de esta guerra comercial. En efecto, en la medida que China requiere exportar su sobreproducción a precios bajos y Estados Unidos reacciona con fuertes sobretasas al acero para proteger su industria, China necesariamente va a vender más acero aun en países pequeños que no pueden entrar en la guerra comercial, lo cual significa que el acero chino llega

Figura N° 2. Test de dumping predatorio con precios distorsionados en el país de origen



Fuente: Elaboración propia.

aún más barato a Chile. Por ende, parte de lo que está sucediendo con la industria del acero en nuestro país no es por culpa de un acero necesariamente subsidiado o que sigue una estrategia de dumping, sino que es consecuencia también de las sobretasas que está imponiendo Estados Unidos al acero chino.

En consecuencia, la respuesta estratégica de un país pequeño como Chile depende de si esta guerra comercial es también permanente o transitoria. De ser esto último, incluso con sobreproducción del acero en China, no sería una buena decisión cerrar Huachipato sin más antecedentes pues podría ser el caso que finalizada la guerra comercial los precios suban, quizás lo suficiente como para que esta empresa recuperara sus costos de operación. Uniendo ambas realidades -sobreproducción del acero chino y guerra

comercial entre dicho país y Estados Unidos- nos enfrentamos a dos condiciones para un mejor discernimiento respecto de la imposición definitiva de sobretasas arancelarias a dichos productos importados. Verificar, por un lado, la transitoriedad del dumping chino y, por otro lado, la transitoriedad de la guerra comercial entre nuestros dos principales socios comerciales, tal como se muestra en la siguiente figura.

La mejor decisión depende del escenario elegido, con las consecuencias más esperables para diversos grados de ineficiencia de la siderúrgica Huachipato respecto de las empresas chinas de acero. A priori, y con los antecedentes conocidos, este autor cree que el escenario de dumping es más bien permanente, porque la caída del crecimiento chino parece más bien de largo plazo, con lo cual la última decisión de salvaguardias con

Figura N° 3. Opciones de política ante dos sucesos de pronóstico complejo

		Guerra Comercial China vs. Estados Unidos	
		TRANSITORIA	PERMANENTE
Dumping de empresas chinas	TRANSITORIO	Fuertes sobretasas → No cierra Huachipato	Sobretasas intermedias → Huachipato cierra sólo si su ineficiencia es alta
	PERMANENTE	Sobretasas menores → Huachipato cierra si su ineficiencia es media o alta	No imponer Sobretasas → Cierra Huachipato en cualquier escenario

Fuente: Elaboración propia.

altas sobretasas arancelarias recomendada por la Comisión de Distorsiones el 11 de abril pasado es inadecuada. Es más, la decisión del 28 de febrero de dicha entidad sólo se justificaría si se espera que la guerra comercial entre China y Estados Unidos sea transitoria, caso contrario ninguna salvaguardia al cero chino sería económicamente justificada.

Con todo, la prudencia en casos como este es necesaria, pues es mucho más costoso el error de no imponer sobretasas arancelarias y, una vez que ha cerrado la industria local, descubrir en pocos años más que dichas sobretasas se deberían haber impuesto. En ese hipotético momento ya no habrá industria local y se habrá roto la cadena productiva ligada a la producción de acero en Chile, lo que hace inviable su vuelta atrás. Es menos costoso para la sociedad el error contrario, esto es que se impongan sobretasas arancelarias, lo que permite la continuidad de la industria local, y si unos años después se descubre que dichas sobretasas son innecesarias simplemente éstas se quitan, en cuyo caso el costo para la sociedad no es de carácter permanente como en el primer caso.

4. Consecuencias de política pública

Los antecedentes disponibles a la fecha indican que la imposición de sobretasas arancelarias con un promedio de 15% en marzo pasado, a partir de la recomendación de la Comisión de Distorsiones de febrero,



“Quedó en el ambiente la duda de si el alza de las salvaguardias fue una medida correcta, basada en nuevos antecedentes técnicos, o si se trató más bien de un vuelco en la decisión de algunos de los miembros de la Comisión producto del lobby de múltiples frentes que enfrentó el gobierno”

parecen adecuadas a la luz de la distorsión de los precios del acero importado de China y el riesgo real que dicha situación haga quebrar una industria chilena igualmente eficiente. Sin embargo, no parece haber antecedentes económicos adicionales que justifiquen el alza a un 29% en promedio recomendada por esta misma comisión el 11 de abril, ya que para que ello así ocurriera deberíamos esperar de manera permanente tanto una sobreproducción de acero en China como una guerra comercial entre dicho país y Estados Unidos.

Sin dudas, es razonable realizar evaluaciones permanentes del orden económico global, de modo de discernir si efectivamente tanto el dumping del acero chino como la mencionada guerra comercial son permanentes o transitorios. Lamentablemente, esto que es obvio no se revisa de manera sistemática en nuestro país. La primera solicitud de aplicación de sobretasas al acero chino ante la Comisión de Distorsiones data de septiembre de 2015, presentada por CAP

Aceros. De hecho, según destaca la propia Comisión Antidistorsiones en su página web, desde 2016 a 2020 se aplicaron salvaguardias a productos de acero provenientes de China en 12 oportunidades. Después de nueve años, incluida una guerra comercial brutal iniciada por el gobierno de Trump en 2018, resulta difícil entender que tengamos aun muchas incertidumbres abiertas respecto de un caso que ha sido recurrente en el último decenio. Todo indica que se requiere fortalecer la capacidad prospectiva de la institucionalidad que regula la imposición de salvaguardias y sobretasas arancelarias en Chile; la que, por ahora, carece de la capacidad necesaria para evaluar permanentemente el cumplimiento de las condiciones que justifican dichas tasas. **OE**

Referencias

- (1) El nombre oficial de esta entidad es Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas, compuesta por Fiscal Nacional Económico, dos representantes del Banco Central de Chile, cuatro representantes de ministerios (Hacienda, Economía, Agricultura y Relaciones Exteriores) y el Director del Servicio Nacional de Aduanas. Acerca de los últimos hechos investigados cuyas resoluciones son recomendaciones al gobierno respecto de imponer salvaguardias al acero importado desde China, ver las actas de las sesiones N°437 y N°438, en <https://www.cndp.cl/actas-de-las-sesiones-de-la-comision>
 - (2) La economía china es principalmente planificada con espacios de libertad económica en ciertas zonas dedicadas al comercio exterior, donde las empresas privadas responden a un Estado omnipresente, ya sea a través de participar en la propiedad de dichas empresas o a una planificación estricta de qué se produce y a qué precio se vende, sobre todo en el mercado del acero. A modo de ejemplo, la Unión Europea impuso sobretasas arancelarias al acero chino en mayo de 2023 precisamente aduciendo la distorsión de precios producida por la intervención del Estado. Documento disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202400968 (revisada el 20-04-2024).
 - (3) En tal sentido, creo razonable alejarse de la mirada tradicional de un caso de dumping tratándose de productos que en su país de origen están distorsionados por decisiones de política, por lo que sugiero moverse hacia el mundo de la organización industrial o, en particular, de la libre competencia.
 - (4) García, Carlos J. (2024). Políticas Industriales y el Fin del Libre Comercio, en Observatorio Económico 185, marzo. Disponible en <https://fen.uahurtado.cl/2024/noticias/revisita-observatorio-economico-no-185/> (revisada el 24-04-2024).
- The Economist (2024). Xi Jinping Risks Setting off Another Trade War, January 9th, 2024. Disponible en <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/01/09/xi-jinping-risks-setting-off-another-trade-war> (revisada el 15-04-2024).