

Mercado del Acero:

Análisis sobre medidas de protección



asimet

Mayo 2016

MERCADO DEL ACERO: ANÁLISIS SOBRE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

En octubre de 2015 en Chile se implementó una salvaguardia al alambón de acero, aumentando su arancel de importación desde un 6% a un 37,8%. El presente documento tiene por objeto determinar qué consideraciones es relevante tener en cuenta al momento de decidir los pasos a seguir con respecto a las medidas que se implementen para el alambón y otros productos de la cadena de valor.

Al considerar la literatura económica sobre estos temas, los efectos que se pueden haber observado a la fecha, y el impacto que se observa en otros países al aplicar este tipo de medidas, se concluye que el tipo de medida elegida, así como también, la forma en que se implementa, puede generar resultados muy disímiles en términos de bienestar.

Al momento de escoger una medida correctiva de comercio internacional, se deben considerar una serie de factores. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que las medidas proteccionistas tienen efecto en toda la cadena de valor. En segundo lugar, es necesario identificar si la medida se ajusta a la realidad competitiva. Por ejemplo, ante un caso de competencia desleal las salvaguardias no necesariamente son la mejor acción para proteger a la industria local. Si, por el contrario, no se está ante un caso de competencia desleal, la salvaguardia podría ser adecuada. Este sería el caso por ejemplo de un exceso de oferta internacional que amenaza la industria local.

1. Antecedentes generales

1.1. Comercio exterior y competencia

En las últimas décadas, la globalización se ha caracterizado por un fuerte proceso de apertura comercial y liberalización de los mercados en el mundo. A diciembre de 2015, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que es la organización que regula las relaciones comerciales entre los distintos países, contaba con 162 miembros representando a la gran mayoría de los países del mundo¹.

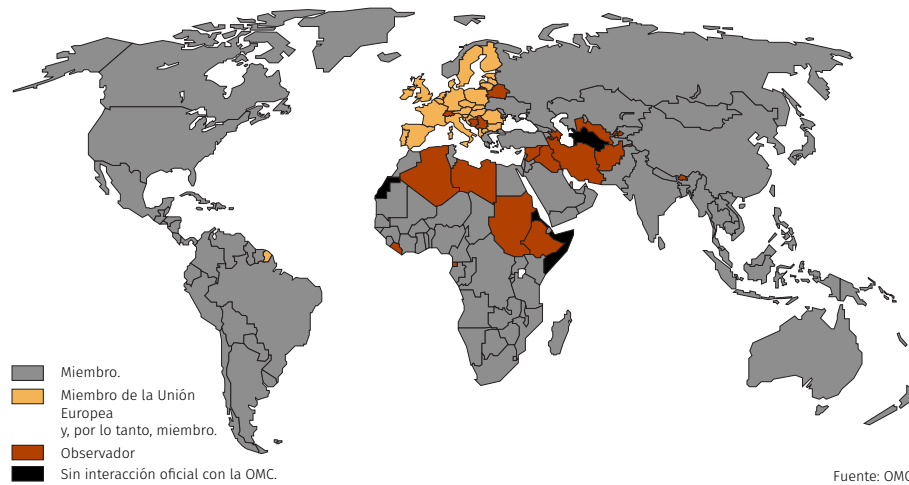
Chile no ha sido la excepción y hoy en día tiene 22 Tratados de Libre Comercio con 59 países, lo que ha permitido incrementar el comercio

considerablemente desde que comenzó a negociar acuerdos comerciales internacionales a principios de los noventa. En efecto, en el periodo 1990-2008, las exportaciones chilenas crecieron a una tasa promedio de 12,3% anual. Por el lado de las importaciones, el crecimiento fue similar aunque siempre por debajo de las exportaciones, lo que permitió que durante la mayor parte de ese periodo, Chile tuviera superávit en la balanza comercial. Este crecimiento fue liderado principalmente por envíos de materias primas, aunque también se observa la irrupción de nuevos productos de carácter industrial con un mayor valor agregado (Ej. Salmón y vinos)².

¹ Organización Mundial de Comercio, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

² Direcon 2009, "20 años de la Evolución del Comercio Exterior Chileno".

Figura N° 1: Países miembros de la OMC



Este crecimiento observado en el comercio exterior, ha determinado un aumento significativo en la competencia para las industrias chilenas. Esto ha sido especialmente importante para la industria manufacturera chilena, y en particular, para la industria metalúrgica metalmeccánica, que ha tenido que competir con países que producen volúmenes mucho mayores a los producidos en la industria nacional y, producto de las economías de escala, enfrentan costos muy inferiores a los nacionales.

La mayor competencia generada por la apertura comercial, genera una reasignación de recursos en que la producción es realizada por los países que tienen mayores ventajas comparativas y, por lo tanto, se generan ganancias de eficiencia en la asignación de recursos. Que exista competencia externa es una buena noticia toda vez que determina el ingreso al país de bienes y/o insumos productivos más baratos. Sin embargo, existen situaciones en que productores locales se ven obligados a competir con productores externos en términos desiguales -con "canchas que no son parejas"- pues los productores externos están recibiendo algún tipo de ayuda de sus respectivos gobiernos o bien están cometiendo prácticas desleales. Este es el caso de las subvenciones y del dumping respectivamente.

Las subvenciones consisten en una contribución financiera por parte del gobierno del país de origen al productor del producto investigado de modo que éste puede mejorar -artificialmente- su competitividad frente a los

productores locales. De esta forma, el productor extranjero puede vender más barato que sus competidores locales.

Con respecto al dumping, la regulación chilena indica que "se entenderá que un producto es objeto de dumping cuando es importado a un precio inferior a su valor normal, es decir, cuando su precio de exportación, al exportarse hacia Chile, es menor que el precio comparable de un producto similar destinado al consumo interno en el país de origen."

Las Salvaguardias

El caso de las salvaguardias es distinto a los anteriores al no estar relacionado con conductas desleales por parte de los competidores extranjeros. Los casos de salvaguardias se dan cuando, por razones tecnológicas y de productividad, los productos importados son más baratos que los productos locales, pero no tienen diferencias con los precios de venta en sus países de origen. Estos casos, a pesar del stress que generan en la industria local, no suponen "competencia desleal".

En este contexto, la regulación indica que "Se podrán aplicar medidas de salvaguardia consistentes en sobretasas arancelarias ad valorem, si la Comisión ha determinado que, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias contraídas por Chile, las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la

LOS CASOS DE SALVAGUARDIAS SE DAN CUANDO, POR RAZONES TECNOLÓGICAS Y DE PRODUCTIVIDAD, LOS PRODUCTOS IMPORTADOS SON MÁS BARATOS QUE LOS PRODUCTOS LOCALES, PERO NO TIENEN DIFERENCIAS CON LOS PRECIOS DE VENTA EN SUS PAÍSES DE ORIGEN.

producción nacional, y se realizan en condiciones tales, que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores”.

1.2. Competencia desleal y protección de la industria local: ¿Cuándo y qué instrumento aplica?

Los países pueden proteger a sus industrias locales, realizando denuncias e iniciando investigaciones por subvenciones, dumping o para implementar salvaguardias. En el caso de Chile, es la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas –conocida como la Comisión Anti Distorsiones- la institución encargada de resolver acerca de los hechos investigados y de proponer, en los casos en que sea procedente, la aplicación de derechos antidumping, derechos compensatorios y sobretasas arancelarias ad valorem.

Las solicitudes de investigación deberán ser presentadas por escrito por la rama de producción nacional, o en nombre de ella o por una asociación que la represente. Se requiere que la solicitud esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto. La comisión no iniciará la investigación cuando los productores que apoyen expresamente la solicitud, representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional.

Para el caso de ramas de producción fragmentadas, se podrá verificar el apoyo y la oposición mediante la utilización de técnicas de muestreo estadísticamente válidas³.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las medidas de investigación por dumping y subvenciones y la implementación de salvaguardias.

Del cuadro se desprende que, en general, las investigaciones para implementar salvaguardias son menos costosas que las investigaciones relacionadas con medidas antidumping y compensatorias al involucrar menores tiempos de ejecución y no requerir de la demostración de daño grave (basta con que sea una amenaza). Sin embargo, el hecho de que su implementación sea global y no selectiva, podría implicar mayores efectos adversos en la cadena de valor.

Por ejemplo, en el caso de las medidas antidumping –que son dirigidas a la empresa infractora- los productores locales que utilicen el insumo clave bajo estudio, pueden seguir importando a otros países a los que no se les hayan aplicado medidas de proteccionismo. De esta forma, se pueden seguir aprovechando las ventajas del comercio internacional con estos países.

SE REQUIERE QUE LA SOLICITUD ESTÉ APOYADA POR PRODUCTORES NACIONALES CUYA PRODUCCIÓN CONJUNTA REPRESENTE MÁS DEL 50% DE LA PRODUCCIÓN TOTAL DEL PRODUCTO.

PARA EL CASO DE RAMAS DE PRODUCCIÓN FRAGMENTADAS, SE PODRÁ VERIFICAR EL APOYO Y LA OPOSICIÓN MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS DE MUESTREO ESTADÍSTICAMENTE VÁLIDAS.

³ Reglamento Anti Distorsiones, CNDP.

Cuadro N° 1: Comparación entre medidas de investigación.

	Investigaciones por dumping y subvenciones	Investigaciones por Salvaguardia
¿Se requiere acreditar la existencia de conductas de competencia desleal?	Si	No
Focalización de la medida	Las medidas se aplican exclusivamente a la empresa que ejecutó la conducta de competencia desleal.	Las medidas se aplican de forma no selectiva ni discriminatoria. Todos los competidores externos quedan expuestos a dichas medidas.
Elementos necesarios a acreditar	Existencia de daño grave y relación causal entre importaciones y daño generado.	Existencia de daño grave o amenaza de daño grave y relación causal entre importaciones y daño o amenaza generados.
Duración de investigación	Las investigaciones relacionadas con medidas antidumping y compensatorias deberán ser concluidas a más tardar dentro de nueve meses contados desde su inicio.	Las investigaciones relacionadas con medidas de Salvaguardias no podrán extenderse por más de 90 días contados desde su inicio.
Medidas provisionales	Transcurridos sesenta días corridos desde el inicio de la investigación, la Comisión podrá realizar una determinación preliminar sobre sus resultados y recomendar la aplicación de medidas provisionales.	En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable para la rama de producción nacional del producto similar, se podrá aplicar una medida de salvaguardia provisional consistente en una sobretasa arancelaria <i>ad valorem</i> .

Fuente: Reglamento Anti Distorsiones.

Sobretasas arancelarias y efectos en bienestar

En caso de que las investigaciones anteriores sean exitosas y se pueda proceder a implementar medidas, surge el problema adicional sobre cómo implementar dichas medidas, de modo que dichas medidas maximicen el bienestar social.

El primer problema que se presenta a la autoridad es la decisión de a quién proteger. Una medida de protección que favorece a productores de un determinado producto, por ejemplo, a través de aranceles a las importaciones de dicho producto, tiene el inevitable costo de que las empresas que participan en otros eslabones de la cadena de valor –que utilizan el producto protegido como insumo intermedio– se verán perjudicadas. De este modo, la literatura económica habla en general de que las políticas proteccionistas en realidad son políticas de elección de ganadores y perdedores.

Adicionalmente, la literatura económica que analiza la implementación de tarifas arancelarias, identifica que el efecto final en el bienestar de la economía podrá ser positivo, negativo o nulo, según la forma de implementación y las características de los mercados involucrados.

Por ejemplo, Fang-yueh Chen (1998) encuentra que la política óptima en el sentido de bienestar social podrá ser una tarifa o un subsidio dependiendo de si existen relaciones verticales entre los productores de los insumos y los

productores de bienes finales, y del grado de diferenciación de producto que exista en el mercado de bienes finales (aguas abajo).

Asimismo, Amiti (2004) encuentra que una tarifa arancelaria plana en los distintos eslabones de la cadena de valor no necesariamente es la solución más eficiente en términos de bienestar social y una tarifa decreciente podría ser más beneficiosa.

Por lo tanto, y de acuerdo a la literatura, variables como el funcionamiento de los mercados, las relaciones verticales que en ellos existen, el grado de diferenciación de productos y el tipo de política que se decide implementar, determinará de manera importante los resultados en términos de bienestar social.

**VARIABLES
COMO EL
FUNCIONAMIENTO
DE LOS
MERCADOS, LAS
RELACIONES
VERTICALES
QUE EN ELLOS
EXISTEN, EL
GRADO DE
DIFERENCIACIÓN
DE PRODUCTOS
Y EL TIPO DE
POLÍTICA QUE
SE DECIDE
IMPLEMENTAR,
DETERMINARÁ
DE MANERA
IMPORTANTE LOS
RESULTADOS
EN TÉRMINOS
DE BIENESTAR
SOCIAL.**

2. El acero en el mundo

2.1. El mercado del acero

El acero es una aleación de hierro con componentes no metálicos, siendo el principal el carbono y pudiendo diferir en el contenido de este mineral. El acero se comercializa como crudo o en alguno de sus derivados, y uno de sus usos más relevantes actualmente consiste en su uso para la construcción de infraestructura.

Entre estos derivados se encuentran las planchas de acero y el alambrón. El alambrón es un producto redondo y delgado que normalmente se utiliza en la fabricación de alambres, clavos y tornillos.

La producción mundial de acero durante el año 2014 alcanzó 1.662 millones de toneladas. De acuerdo a los datos de la Organización Mundial del Acero (World Steel Organization), en 2014 el principal productor de acero fue China, con un 49% de la producción de ese año, seguido por Japón con un 7% de la producción.

El resto de la producción se concentra en otros países asiáticos (12%), los países de la Unión Europea (10%), otros países de Europa (2%), Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México, con una producción del 7%), los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI o CIS en inglés, compuesta por 10 países ex repúblicas soviéticas, con una producción del 6%), y otros países (6%).

2.2. China y el acero

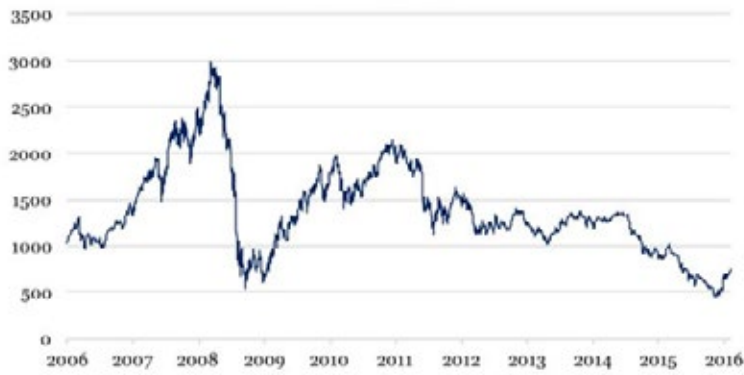
La desaceleración del crecimiento de la economía de China desde 2012 ha impactado de diversas formas a los países, en un contexto en que la globalización ha integrado a China fuertemente en el comercio internacional.

La meta de crecimiento del gobierno China cambió su foco de generar un crecimiento rápido, hacia una mayor preocupación por los estándares de vida y los problemas medioambientales, lo que, de acuerdo a la revista Forbes, ha disminuido el incentivo a la inversión en construcción.

De hecho, de acuerdo a la Organización Mundial del Acero, la demanda china por acero disminuyó un 3,5% en 2015, llevando a los productores siderúrgicos chinos a aumentar sus exportaciones en un 25% ese mismo año con un total de 112 millones de toneladas exportadas desde este país, tonelaje superior a la producción de acero de cualquier país salvo Japón.

Lo anterior se tradujo en una disminución del precio del acero a sus niveles mínimos desde la crisis *subprime*.

Figura N° 2: Evolución precio del acero



Fuente: Bloomberg.

Esta disminución en el precio ha significado el cierre de plantas siderúrgicas a lo largo del mundo, y consecuentemente ha generado desempleo. Esto ha generado molestias en los países productores, los que acusan a China de estar ejerciendo competencia desleal para vender a precios bajo el costo.

Los países productores de acero han alegado ante la OMC que, al ser la mayoría de las siderúrgicas chinas propiedad del Estado, el gobierno chino estaría subsidiando la producción de acero, permitiendo la venta de millones de toneladas de este metal bajo el costo, significando un enorme costo financiero para China.

Otras líneas argumentales sugieren que el menor precio de venta chino puede deberse a otros motivos, como son diferencias en la calidad del acero de China en comparación a otros productores, o el mayor costo laboral y medioambiental en que deben incurrir los otros países productores de acero

Si el caso en cuestión fuese efectivamente uno de subsidios estatales del gobierno chino a la producción de acero, se estaría ante un caso de competencia desleal por parte de las acereras chinas a las siderúrgicas del resto del mundo, ya que su precio de venta no refleja el verdadero costo de producción.

Reacciones internacionales

La reacción a los bajos precios del acero chino por parte de los otros países productores

no se ha hecho esperar. Se han presentado recursos en varios lugares del mundo para combatir las importaciones chinas y su bajo precio. En Estados Unidos se presentaron recursos acusando subsidio del gobierno chino a la producción de acero. En Europa, México y otros países se presentaron recursos antidumping en contra de las acereras chinas. En Chile las principales siderúrgicas solicitaron la implementación de una salvaguardia a la importación de acero.

Todas estas medidas se han traducido en la imposición de aranceles a las importaciones de acero chinas (o de todos los países), de forma de proteger a las industrias locales del bajo precio chino que ha significado desempleo y el cierre de siderúrgicas en distintos países del mundo.

La mayoría de los recursos presentados contra China son de dumping, y solamente en el caso de Estados Unidos se presentó uno por subsidio, lo que usualmente tiene un costo de investigación mucho mayor. Chile es de los pocos casos en que se han solicitado salvaguardias, las que, como se explicó anteriormente, no son utilizadas en casos de competencia desleal.

LA MAYORÍA DE LOS RECURSOS PRESENTADOS CONTRA CHINA SON DE DUMPING, Y SOLAMENTE EN EL CASO DE ESTADOS UNIDOS SE PRESENTÓ UNO POR SUBSIDIO, LO QUE USUALMENTE TIENE UN COSTO DE INVESTIGACIÓN MUCHO MAYOR.

Cuadro N° 2: Antidumping y subsidios en América Latina contra China para productos de acero.

	Acciones en Proceso		Acciones Vigentes	
	Contra China	Totales	Contra China	Totales
Argentina	0	0	2	2
Brasil	0	0	8	11
Colombia	2	3	4	4
México	3	4	11	22
Perú	0	0	1	1
República Dominicana	0	0	0	2
TOTAL	5	7	26	42

Fuente: Alacero, 2015.

En Colombia, en septiembre de 2015 se implementó una medida provisoria por 4 meses en el caso antidumping contra las importaciones de alambro de acero al carbono y acero aleado provenientes de China.

La resolución encontró “evidencia de amenaza de daño importante” en el volumen de producción, las ventas nacionales, el uso de la capacidad instalada nacional, la productividad y el empleo directo, entre otras.

Se resolvió imponer derechos antidumping provisionales por un valor “correspondiente a la diferencia entre el precio base FOB de US\$ 541,06/ton y el precio FOB declarado por el

importador, siempre y cuando que este último sea menor al base”⁴.

Por su parte, en abril de 2015 Perú implementó una medida antidumping a los tubos de acero provenientes de China. Estos productos tendrán que pagar un derecho antidumping de entre US\$60 y US\$89 por tonelada para ingresar a este país, por un periodo de 3 años⁵.

⁴ <http://www.alacero.org/es/page/prensa/noticias/gobiernos-de-colombia-chile-y-mexico-establecen-medidas-contra-las-practicas>

⁵ <http://www.pqs.pe/actualidad/noticias/peru-aplicara-medidas-antidumping-al-acero-proveniente-de-china>

3. El caso del acero en Chile

Salvaguardia chilena a productos del acero en 2002

En abril del año 2002 en Chile se inició una investigación por salvaguardias a las importaciones de acero, en la que la Comisión Anti Distorsiones analizó 26 productos del acero y resolvió no recomendar la aplicación de medidas definitivas para 16 de ellos en consideración a los antecedentes disponibles a la fecha.

En cambio, sí recomendó la aplicación de medidas definitivas a la importación de rollos planchas laminados en caliente (clasificados en los códigos arancelarios 7208.3800 y 7208.5300 respectivamente) y de alambón (clasificados en los códigos arancelarios 7213.9110, 7213.9120 y 7213.9190) de diámetros igual o superiores a 5,5 mm.

Lo anterior en virtud de considerar que en estos casos sí se cumplen los requisitos establecidos en la regulación, en el sentido de que los antecedentes disponibles demuestran un aumento en las importaciones de los productos en cuestión, en condiciones tales que causan o amenazan causar daño grave a la industria nacional.

Para estos productos la Comisión constató un aumento reciente e importante de importaciones, tanto en términos absolutos como en relación a la producción nacional, una disminución de los precios de los productos

importados, caídas en la producción y ventas domésticas, cambios en la tendencia de inventarios y las importaciones crecieron simultáneamente con un descenso del consumo aparente.

Las medidas aplicadas correspondieron a una sobretasa arancelaria de un 10% aplicada entre julio del año 2002 y julio del año 2003.

Salvaguardia chilena al alambón en 2015

En el contexto descrito anteriormente de una caída del precio del acero chino y de un aumento de sus exportaciones, muchos países productores de acero presentaron acciones para protegerse contra la amenaza a la producción nacional que representan las importaciones siderúrgicas chilenas. Chile no es la excepción a esto.

En 2015, Chile importó 1,3 millones de toneladas de acero chino, lo que constituye un aumento del 1% con respecto al año anterior⁶.

Lo anterior lo permitió el hecho de que otros países ya habían aplicado medidas proteccionistas contra el acero chino.

En octubre de 2015, en respuesta a la solicitud de las empresas CAP y Gerdau, productoras de todo el acero nacional, la Comisión Anti Distorsiones de Chile fijó una salvaguardia temporal de un 37,8% para el alambón.

EN OCTUBRE DE 2015, LA COMISIÓN ANTI DISTORSIONES DE CHILE FIJÓ UNA SALVAGUARDIA TEMPORAL DE UN 37,8% PARA EL ALAMBRÓN.

⁶ <http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/empresa/2016/02/11-79319-9-tras-ser-el-mayor-receptor-de-acero-chino-en-la-region-chile-evalua-acusar-a.shtml>

Tal como se explicó anteriormente, las salvaguardias tienen la particularidad de proteger a la industria local de las importaciones de todos los países, a menos que se especifiquen excepciones. En el caso de Chile, la salvaguardia de fines de 2015 excluyó a Canadá, México y Perú, por no presentar una participación sustancial en las importaciones totales de alambón de acero.

Esta acción se aplicó en forma provisoria, por un periodo de 200 días, con la posibilidad de extenderse por otro periodo más en caso de que la Comisión lo estime pertinente.

Independiente de las medidas específicas de esta salvaguardia, cabe preguntarse qué motivó que se implementara esta medida en particular, y no otras como aranceles por dumping o subsidio, como las que se han aplicado internacionalmente contra China acusando competencia desleal.

Tal como se explicó anteriormente, las salvaguardias suelen originarse como una medida en casos en que no hay competencia desleal para proteger a la industria local y tienen un carácter provisorio.

Pueden elucubrarse algunas posibles explicaciones que justifiquen la elección de una medida de salvaguardia.

Por ejemplo, puede haberse escogido una salvaguardia por ser menos costosa de realizar la investigación para implementar este tipo de medidas. Lo anterior sería relevante en el caso

de Chile, ya que al haber reconocido a China como economía de mercado en el Tratado de Libre Comercio, a diferencia de otros países de la OMC no puede aplicar medidas discrecionales de proteccionismo contra China, por lo que requiere hacer una investigación con datos de la industria China, lo que puede ser altamente costoso.

Otra posible explicación es la relevancia que tiene China como socio comercial para Chile, lo que puede motivar más precauciones para no dañar la relación comercial con China, especialmente dado que el acero representa un porcentaje bajo de las importaciones desde este país.

Si bien se desconoce cuál de éstas es la mejor explicación a la implementación de una salvaguardia, o si existen otros factores que motivaron a esta medida, lo relevante es estudiar cómo afecta la medida aplicada a los distintos participantes de la cadena de valor de la industria siderúrgica chilena, y qué consideraciones debieran tenerse en cuenta para decidir qué nuevas medidas se aplicarán y cuál será el futuro de las medidas actualmente aplicables a la industria en virtud de lo anterior.

Salvaguardia en el Alambrón y sus efectos en la cadena de valor

Como ya se discutió anteriormente, la implementación de la salvaguardia en el alambrón podría tener efectos adversos en otros eslabones de la cadena de valor del acero. Subir el precio de importación del alambrón en un 37,8% podría afectar a la producción de otros productos de mayor valor agregado (ej. Clavos, tornillos, tuercas) que utilizan el alambrón como insumo clave. En este sentido, una tarifa arancelaria a un insumo puede ser vista como un impuesto a la exportación de bienes con mayor valor agregado.

A continuación se presentan estadísticas de comercio exterior que podrían dar indicios de los efectos de la salvaguardia del alambrón en productos de mayor valor agregado. Este análisis es preliminar y no debe ser interpretado como un análisis concluyente al respecto. Esto porque no se cuenta con datos sobre la producción nacional y los cambios observados se pueden deber a otras circunstancias (ej. macroeconómicas) que no estén siendo consideradas en el análisis. Además, han transcurrido sólo 7 meses desde la implementación de la salvaguardia, por lo que podrían no estar observándose todos los efectos de esta medida.

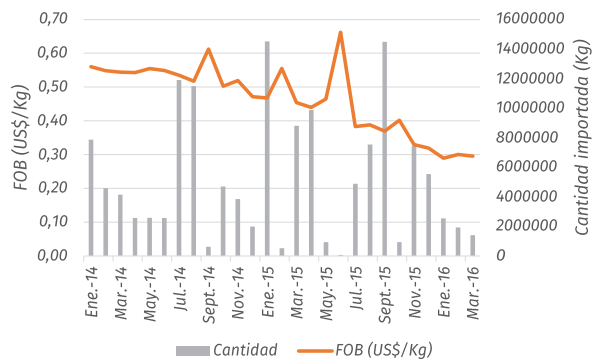
Se analiza la evolución de los precios y cantidades importadas y exportadas de diferentes partidas arancelarias. En particular, se analizan las importaciones de alambrón, y las importaciones y exportaciones de productos que normalmente se producen con alambrón

y que tienen mayor valor agregado.

Importaciones de Alambrón

La salvaguardia impuesta al alambrón desde octubre de 2015 considera todos los productos representados en los códigos arancelarios 72132000, 72139110, 72139120, 72139190, 72271000, 72272000 y 72279000.

Gráfico N° 1: Evolución importaciones de alambrón y precio promedio.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aduana.

Se observa que el precio de importación (promedio ponderado) ha venido disminuyendo fuertemente desde 2014 (un 46% en dos años). En septiembre de 2015 (justo antes de que se implementara la medida) se observa una gran cantidad importada lo que se puede interpretar como una anticipación de que el precio iba a aumentar. Desde noviembre de 2015 la cantidad importada comienza a disminuir considerablemente.

UNA TARIFA ARANCELARIA A UN INSUMO PUEDE SER VISTA COMO UN IMPUESTO A LA EXPORTACIÓN DE BIENES CON MAYOR VALOR AGREGADO.

Productos con mayor valor agregado

Para analizar productos con mayor valor agregado que se puedan haber visto afectados por la salvaguardia en el alambroón, se consideran las siguientes partidas arancelarias:

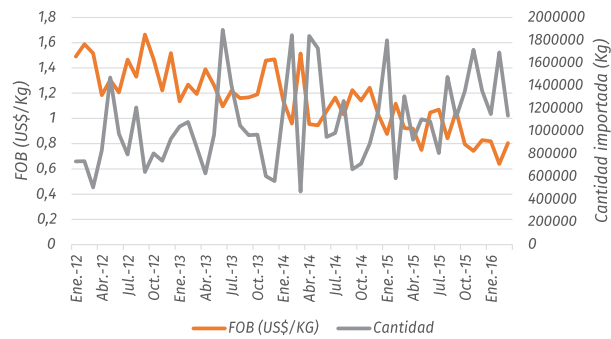
- **Partidas 7317:** Puntas, clavos, chinchetas (chinchas), grapas apuntadas, onduladas o biseladas, y artículos similares, de fundición, hierro o acero, incluso con cabeza de otras materias, excepto de cabeza de cobre.
- **Partidas 7318:** Tornillos, pernos, tuercas, tirafondos, escarpas roscadas, remaches, pasadores, clavijas, chavetas, arandelas (incluidas las arandelas de muelle (resorte)) y artículos similares, de fundición, hierro o acero.

Este análisis se realiza con el objetivo de observar si la salvaguardia al alambroón podría haber afectado la producción de bienes que utilizan este insumo. Se esperaría que las importaciones de este tipo de productos hayan aumentado. Al mismo tiempo, el aumento en el costo del insumo clave podría tener un efecto negativo en las exportaciones de productos que utilizan este insumo.

Importaciones

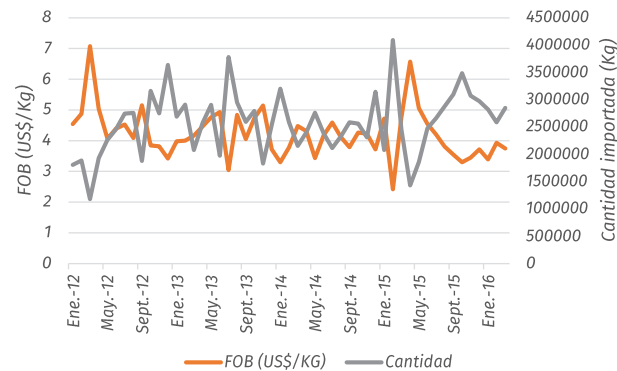
Se observa una disminución en el precio promedio ponderado junto con un aumento en la cantidad importada, especialmente en las partidas 7317. Sin embargo, desde la implementación de la salvaguardia (octubre de 2015) no es claro el aumento en las importaciones.

Gráfico N° 2: Evolución importaciones de productos contenidos en partidas 7317.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aduana.

Gráfico N° 3: Evolución importaciones de productos contenidos en partidas 7318.



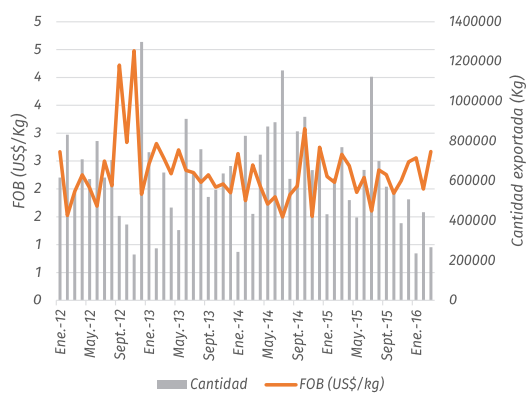
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aduana.

Exportaciones⁷

No se observa una tendencia clara sobre los precios ni las cantidades exportadas. Sin embargo, desde la implementación de la salvaguardia se observa una disminución en la cantidad exportada.

Los movimientos en el comercio exterior observados luego de la implementación de la salvaguardia para el alambrión de acero, muestran efectos negativos incipientes en el comercio exterior de productos de mayor valor agregado como clavos o tornillos. La cantidad exportada ha disminuido en los últimos meses alcanzando su menor nivel en dos años. A su vez, las importaciones han aumentado desde el último año, sin embargo, no se observan aumentos desde que empezó a regir la salvaguardia.

Gráfico N° 4: Evolución exportaciones de productos contenidos en partidas 7318.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aduana.

Conclusión sobre los datos de comercio exterior

Los movimientos observados, tanto en el alambrión como en productos con mayor valor agregado, si bien están en línea con lo que se podría esperar, son muy leves y podrían estar causados por muchas otras variables que no están siendo consideradas (ej. desaceleración económica).

A su vez, no se cuenta con datos sobre la producción local y el consumo de estos productos, por lo que no es posible establecer si es que la salvaguardia ha afectado negativamente a este tipo de productos.

Para determinar el efecto de la medida arancelaria y su impacto en la industria, es necesario realizar un estudio econométrico que permita inferir causalidad entre la imposición de una salvaguardia y la producción nacional de estos productos.

⁷ Se presenta el análisis sólo de las partidas 7318, ya que las partidas 7317 había muy pocos datos.

4. Conclusiones

En octubre de 2015 se publicó en el Diario Oficial el establecimiento de una medida de Salvaguardia provisional a las importaciones de alambón de acero. Esta medida consistió en la aplicación de una sobretasa arancelaria ad valorem de 37,8%. El acuerdo de esta medida surgió como respuesta de la Comisión Anti Distorsiones a la denuncia por prácticas anticompetitivas que presentaron las acereras nacionales en contra del acero importado.

Posteriormente, diversos productores nacionales de productos de acero basados en el alambón, han manifestado su preocupación por los efectos negativos que esta salvaguardia puede tener en el resto de la cadena de valor. Se ha llegado a proponer que se repliquen las medidas de salvaguardia en los distintos niveles de la cadena de valor.

Este informe busca dar contexto al análisis y levantar una serie de consideraciones que debieran tomarse en cuenta a la hora de evaluar y diseñar las políticas arancelarias en el mercado del acero.

El diagnóstico sobre los hechos que justifican las medidas de protección es importante para determinar qué tipo de investigación realizar. En primer lugar, si se trata de conductas de competencia desleal como dumping o subsidios, se debieran realizar este tipo de investigaciones. Este tipo de medidas permite una implementación focalizada en las empresas infractoras y no pone una barrera global al

comercio internacional, lo que reduce los efectos negativos que podrían existir en el resto de la cadena de valor.

En segundo lugar, si es que no se pudiera constatar la existencia de conductas de competencia desleal, y los aumentos en las importaciones y disminución en los precios se justifican por el escenario de sobreoferta que existe en el mercado global del acero, se podría justificar una investigación por salvaguardia.

En tercer lugar, la literatura económica indica que en términos de bienestar social, la forma en que se implementen estas medidas es determinante. Por ejemplo, a la hora de elegir sobretasas arancelarias en distintos niveles de la cadena de valor, una tarifa plana no necesariamente es la política óptima.

Finalmente, e independiente del tipo de investigación que se realice, es importante mencionar que al implementar una política proteccionista, siempre se va a desproteger a alguna otra industria que utilice insumos de la primera. Por ejemplo, si es que se protege a los productores de clavos o quincallería de acero, probablemente serán los productores de muebles (que utilizan clavos o quincallería de acero) los que se verán perjudicados. Por lo tanto, cualquiera sea la medida que se tome, es importante analizarla desde la perspectiva del bienestar social y no solo desde la perspectiva de una industria en particular.

**CUALQUIERA
SEA LA MEDIDA
QUE SE TOME,
ES IMPORTANTE
ANALIZARLA
DESDE LA
PERSPECTIVA
DEL BIENESTAR
SOCIAL Y NO
SOLO DESDE LA
PERSPECTIVA DE
UNA INDUSTRIA
EN PARTICULAR.**

Referencias

Amiti, M. (2004), "Are Uniform Tariffs Optimal?" International Monetary Fund.

Comisión chilena del cobre, COCHILCO (2014). "Mercado internacional del hierro y el acero". Ministerio de Minería, Gobierno de Chile.

CNDP (2013), "Aprueba reglamento anti distorsiones" Ministerio de Hacienda.

Direcon (2009), "20 años de la Evolución del Comercio Exterior Chileno".

Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo (2015). "El debate sobre la condición de economía de mercado de China cobra intensidad".

Fang-yueh Chen (1998), "Optimal Trade Policy in Vertically Related Markets" Journal of Economic Integration, Vol. 13, No. 2, International Economics and Development Policy in East Asia, pp. 199-215.

Forbes (2016). "China's Steel Industry is Dominating the Global Market -- But Will it Last?" Pham, Peter. 27 de abril de 2016.

OCDE (2013) "Trade Policy Implications of Global Value Chains".

OMC, ITC, UNCTAD (2015). "Perfiles arancelarios en el mundo".

World Steel Association (2015). "World Steel in Figures".