

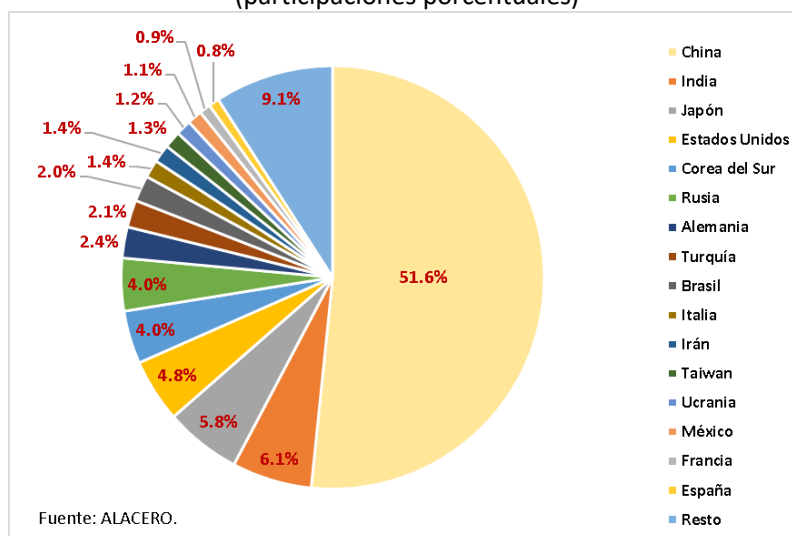
Comercio y Competencia

La producción de acero y su demanda derivada en el Perú

Por Javier Illescas y Raisa Cabanillas

El Perú es un productor relativamente menor de concentrados de hierro – puesto 16 entre principales productores - y muy pequeño en la producción mundial de acero. En hierro los 4 productores que concentran el 80% de la producción mundial son China (35%), Australia (26%), Brasil (12.6%), e India (6%); mientras que en acero crudo, de lejos el principal productor es China (51.6%), seguido de India (6.1%); Japón (5.8%); Estados Unidos (4.8%); Corea del Sur (4.0%), y Rusia (4.0%). De los países latinoamericanos, solo Brasil y México se encuentran entre los 15 primeros, pero con participaciones muy bajas, 2.0% y 1.1%, respectivamente (ver Gráfico N°1).

Gráfico N° 1 Principales productores de acero crudo 2018
(participaciones porcentuales)



Dentro de Latinoamérica, Perú es el cuarto productor de acero crudo, con una producción de 1.2 millones de toneladas. Los productores más grandes son Brasil, con 34.7 millones; México con 20.2 millones de México; y Argentina con 5.2 millones. En el país, los dos principales productores locales de productos de acero largos y planos son Corporación Aceros Arequipa y SIDERPERU. A nivel mundial, entre los principales líderes figuran Arcelor Mittal, China Baowu Group, o Nippon Steel Corporation, con una producción en el 2018 de 96.4, 67.4, y 49.2 millones, respectivamente¹.

¹ https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:80ce948e-6a12-47d0-baf1-26799888db67/2018%2520Top%2520Steel%2520Producers_Extended%2520List.pdf

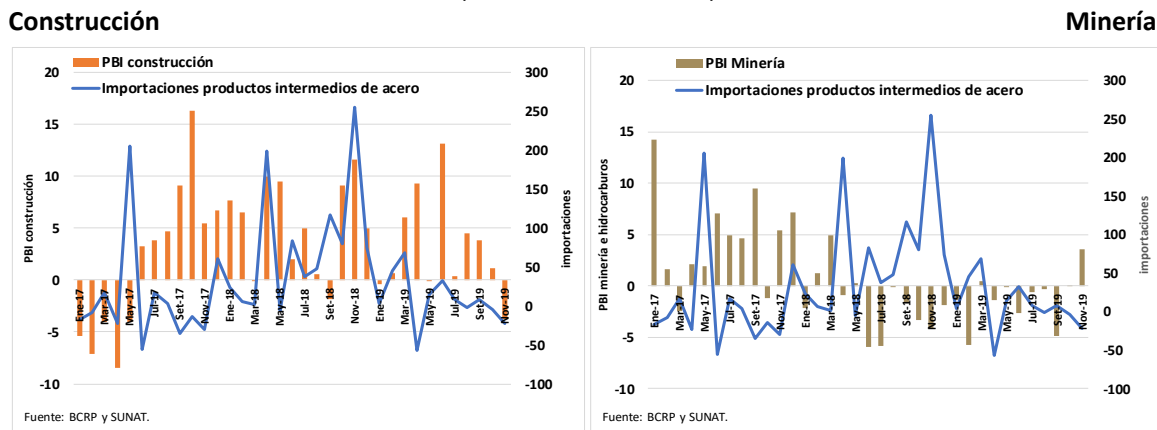
Estas empresas realizan actividades sobre todo de fundición o refinación de metales ferrosos, a partir de las cuales obtienen bienes tales como fierro corrugado; barras, láminas y planchas de hierro y acero; alambre de acero inoxidable, y productos de fundición de hierro y acero. De acuerdo a información de ALACERO, el 2018 el Perú produjo 1.4 millones de toneladas en productos largos (v.g. barras de hierro y acero de diverso tipo) y solo 57 mil toneladas en productos planos (v.g. láminas y planchas).

En el comercio internacional de productos de hierro y acero existe un amplio intercambio *interindustrial* de bienes. Es decir, comercio del mismo tipo de bienes, pero en distintas variedades (v.g. barras, varillas o láminas, pero de distinto largo, grosor, acabado, etc.). Por ejemplo, en el 2018 el Perú exportó 205 mil toneladas e importó 1.9 millones de productos laminados. En el caso de las importaciones de aceros largos, éstas suelen servir para complementar la oferta nacional o para acceder a variedades que no son producidos localmente. En el caso de productos planos la producción del Perú es incipiente (en el 2019 la producción del país solo alcanzó a ser el 0.2% de la producción de América Latina).

En el Perú el sector más demandante de productos siderúrgicos es el de construcción, seguido por minería. La relevancia del primero se explica por la expansión que ha mostrado el sector hasta hace unos años y porque el Perú es un país sísmico, que requiere mayores cantidades de productos de hierro o acero en relación a otros países. En el caso de minería, la demanda es más especializada, destacando aquella de productos tales como chapas de alta resistencia a la abrasión, bolas para molinos, pernos de fortificación, mallas de alambre, entre otros².

En términos del ciclo de corto plazo de la producción de ambos sectores, el Gráfico N° 2 muestra las tendencias de crecimiento de los sectores construcción y minería, con las importaciones de productos intermedios de acero. Si bien no existe una fuerte correlación en cada caso, el caso de construcción (gráfico izquierdo), muestra una tendencia más afín.

Gráfico N° 2
Producción de construcción y minería y relación con importaciones de ítems de acero
 (variaciones 12 meses)



Bajo igual tipo de análisis, el Gráfico N° 3 muestra la mayor volatilidad de la producción manufacturera de hierro-acero (línea azul), con relación a la del PBI global (línea roja), reflejando en gran medida las volatilidades de los dos principales sectores demandantes.

² Ver *Productos de acero para la minería*. Jorge Madías (2012).

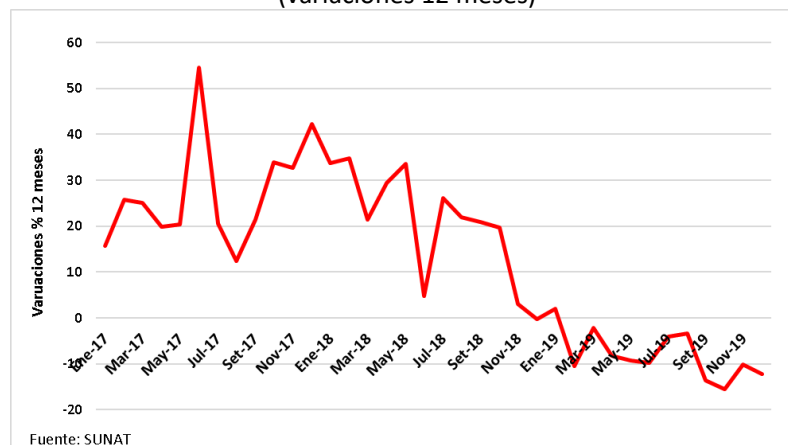
Gráfico N° 3
PBI global versus producción de manufacturas de hierro-acero 2018
 (variaciones 12 meses)



Dado que el Perú es una economía pequeña con relación a mercados de hierro y acero muy competitivos, es posible que eventualmente existan periodos de intensa competencia entre la producción nacional y las importaciones, sobre todo cuando las cotizaciones internacionales caen a niveles de los costos para industrias de menor escala. Esto explica porque el sector acero a nivel mundial es usuario activo de medidas de defensa comercial.

Al respecto, en los últimos tres años la tendencia de variaciones de precios promedio de las importaciones de productos intermedios de acero ha sido decreciente (ver Gráfico N° 4). Esta situación responde a la situación productiva y política de los principales productores a nivel mundial.

Gráfico N° 4
Precio promedio de las importaciones de productos intermedios de acero
 (variaciones 12 meses)



Tomando en serio el contexto internacional y el nacional existente, para seguir creciendo y consolidarse en el mercado local, las dos empresas locales deben mantener una estrategia consistente de diferenciación de producto en cuanto a tipo de ítem y calidad, tal que le permita lograr economías de escala que las ayude a competir mejor en una economía abierta, competitiva y de producción de gran escala.

El crecimiento de la industria avícola

Cuando se negoció el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, alrededor de 15 años atrás, un gran temor de la industria avícola fue que dicho país inundaría de cuartos traseros de pollo el mercado peruano, dada la mayor preferencia del consumidor estadounidense por consumir la pechuga. Dicho temor nunca se verificó con la realidad, dado que el consumidor

peruano demostró su preferencia por la carne de pollo fresca antes que la congelada importada, de manera que se trataba de dos sustitutos imperfectos. En el curso de los años, la industria avícola peruana ha venido creciendo sostenidamente; por ejemplo, tomando variaciones mensuales anualizadas de los últimos tres años, vemos que las ventas en miles de unidades promedio diarias de pollo eviscerado ha mostrado una tendencia creciente que contrasta con el letargo del crecimiento mensual del PBI.

Gráfico 1
Crecimiento de ventas de pollo eviscerado y PBI
(variaciones 12 meses)

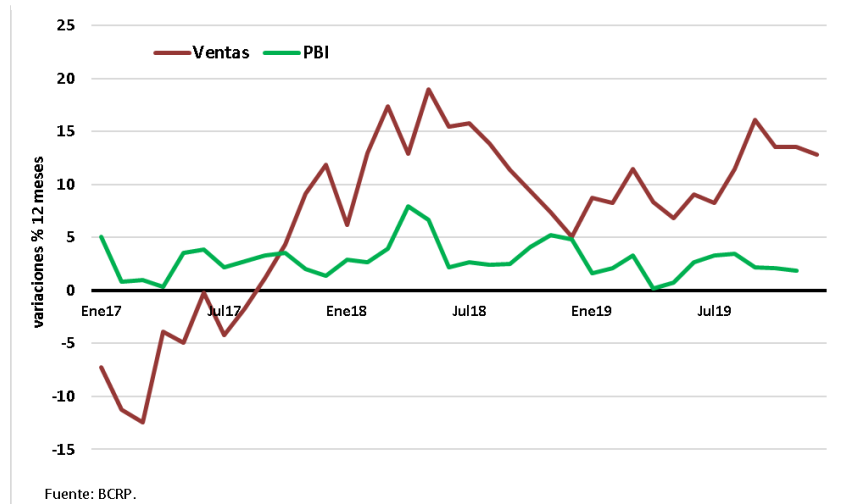
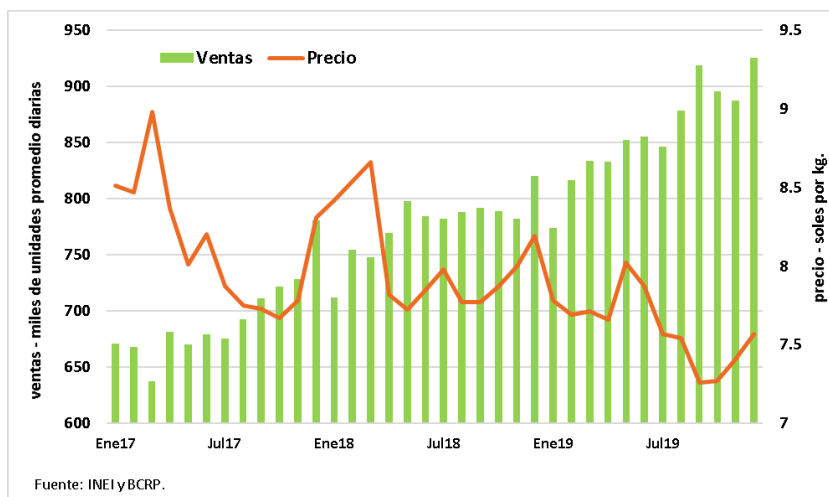


Gráfico 2
Ventas y precio de pollo eviscerado
(miles de venta de unidades promedio diarias y precio por kg.)

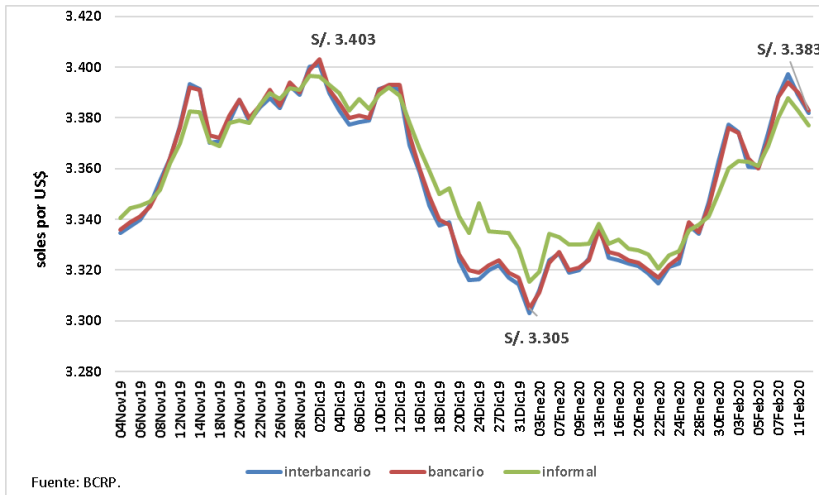


Este crecimiento de ventas estaría vinculado en buena medida a la reducción del precio del kilo de pollo eviscerado (ver Gráfico 2). Sin embargo, no es claro en qué medida esto podría afectar la rentabilidad de las empresas del sector, incluso en el contexto en que ya no existe una amenaza de aumentos de precios de maíz amarillo, el principal insumo de la industria avícola.

Al respecto, la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOPI inició un procedimiento de oficio en julio de 2018 a fin de imponer derechos compensatorios a las importaciones de maíz amarillo duro. Sin embargo, en enero del presente año, dicha comisión determinó que no había pruebas suficientes de daño a la producción nacional de maíz, por lo que no impuso medida alguna a las importaciones de este producto. En tal sentido, es de esperar que se mantenga el crecimiento de la industria avícola y del consumo interno, considerando que el pollo es un producto importante en la alimentación nacional, el cual participa con un poco más del 2% en la canasta básica del consumidor peruano.

El tipo de cambio y el Coronavirus COVID-19

Gráfico N° 1
Tipo de cambio noviembre 2019-febrero 2020

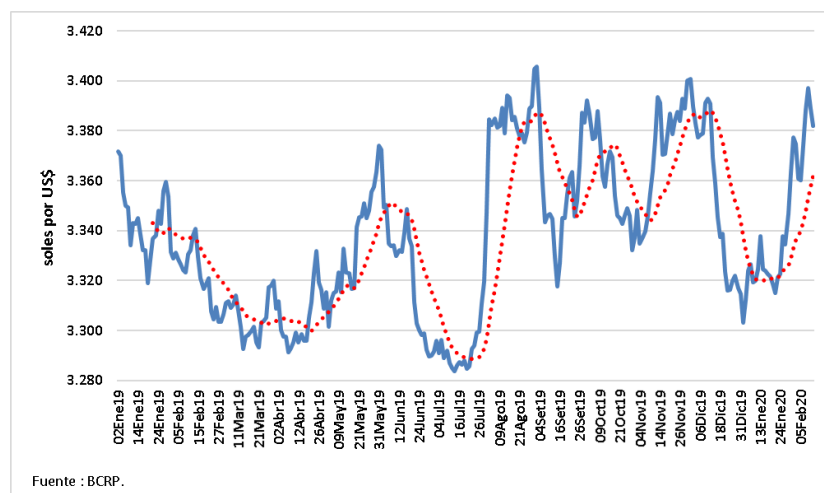


Desde enero, el tipo de cambio sol por dólar ha venido elevándose casi de manera continua. Si tomamos en cuenta como referencia la cotización bancaria, el aumento ha sido de S/. 3.305 el 2 de enero a S/. 3.383 el 12 de febrero (ver Gráfico N°1). Es un 2.4% de aumento, el cual no es menor si consideramos que en el 2019 la variación fin de periodo promedio mensual fue negativa en 0.14% y

aquella diciembre-diciembre fin de periodo de -1.8%. Sin embargo, este ascenso se explica por dos razones, una esperada y otra no esperada. La esperada es que en el ascenso hay un componente de recuperación luego de la fuerte caída del tipo de cambio de diciembre desde S/. 3.403 el día 2 hasta S/. 3.305 el 2 de enero, producto no solo de las ventas habituales de moneda extranjera cada mes de las empresas para afrontar pagos de armadas de impuestos indirectos, sino también de aquellas para obtener soles y realizar gastos de navidad como en todos los años. La no esperada, ha sido el brote una infección viral de tipo coronavirus (COVID-19), que ha causado la incertidumbre suficiente en el mundo, influyendo en la huida hacia el dólar como “refugio” de valor. Hay que notar además que, en el contexto cambiario entre diciembre 2019 y febrero 2020, no ha mediado intervención cambiaria alguna del banco central.

¿Qué puede suceder en el futuro inmediato con el tipo de cambio? Es difícil saberlo. Como se sabe, el tipo de cambio es el precio referencial de activos denominados en dólares de los Estados Unidos (v.g. depósitos o fondos de diverso tipo), y los precios de los activos suelen ser muy sensibles a los choques de información; por ejemplo, guerras; escándalos políticos o financieros; elecciones, e incluso brotes infecciosos mundiales como ha quedado claro. La propia senda de tipo cambio diaria del sol por dólar entre enero 2019 y lo que va de febrero 2020 (ver Gráfico N° 2) ilustra la alta volatilidad del tipo de cambio (línea azul), sin una tendencia clara (línea roja punteada).

Gráfico N° 2
Tipo de cambio enero 2019-febrero 2020



La propia senda de tipo cambio diaria del sol por dólar entre enero 2019 y lo que va de febrero 2020 (ver Gráfico N° 2) ilustra la alta volatilidad del tipo de cambio (línea azul), sin una tendencia clara (línea roja punteada).

Inicios de oficio en investigaciones de defensa comercial: reglas y realidad

Por José Antonio de la Puente

Las prácticas de dumping, en comercio internacional, son exportaciones a un mercado realizadas a precios inferiores que el valor normal de las mercancías, en una suerte de discriminación de precios entre dos mercados nacionales. Las investigaciones antisubsidios, tienen como condición habilitante que se demuestre la existencia de subvenciones específicas para una industria que le reduzcan impuestos u ofrezcan condiciones financieras más beneficiosas a las del mercado, entre otras. Los procedimientos para la aplicación de medidas de defensa comercial en estos casos, se inician normalmente mediante una solicitud donde el interesado debe demostrar con pruebas la existencia de estas prácticas.

Además, se debe demostrar elementos suficientes para acreditar que las importaciones objeto de dumping o subvención, están causando directamente un daño importante a una producción nacional o amenacen causarlo de manera inminente. Esto se demuestra acreditando que existe un deterioro en variables clave de la empresa establecidas por la OMC, como indicadores de precios y subcotización (diferencial entre precios de la industria local y los de importación), producción, ventas, uso de capacidad instalada, empleo, salarios, *market share*, rentabilidad, flujos de caja, inversiones, entre otros. Para acreditar daño importante, deben evidenciarse, en balance, variaciones negativas significativas. En el caso de las salvaguardias, el daño debe ser grave con un deterioro general en los indicadores. a causa del ingreso masivo de importaciones, que no necesariamente realizan una práctica desleal. En ambos casos es posible acreditar amenaza de daño siempre y cuando sea claramente prevista e inminente.

Dado que las medidas de defensa comercial son medidas excepcionales al libre comercio y pueden perturbar el funcionamiento de los mercados, el inicio de investigaciones debe realizarse con especial cuidado, a través de una evaluación adecuada de (i) la evidencia de dumping o subvención, (ii) del daño y (iii) de la relación causal presentada por el solicitante. La autoridad inicia la investigación luego de determinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas y de concluir, que estas constituyen “pruebas suficientes” de los tres elementos mencionados. Una vez abierta la investigación, los exportadores reciben cuestionarios para presentar su información detallada, contablemente comprobada, pudiendo responder ampliamente a las pruebas presentadas con la solicitud y a la evaluación realizada por la autoridad en su

resolución de inicio. Los exportadores, importadores, usuarios industriales y otros afectados por la investigación también pueden presentar cuestionamientos a las pruebas de daño y causalidad, y a la evaluación inicial realizada por la autoridad.

En este contexto, la carga inicial de demostrar la práctica de dumping o subvención según el caso, la tiene la industria nacional solicitante, al requerirse la presentación de sustentación muy relevante de existencia de la práctica desleal, del daño y de la causalidad, conforme a las exigencias de la OMC para esa etapa. La solicitud debe realizarse por empresas que en su conjunto sean representativas de la rama de producción nacional para que pueda ser evaluada y en su momento dar lugar a medidas de defensa comercial.

Sin perjuicio de lo expuesto, los Acuerdos de la OMC que regulan la aplicación de medidas de defensa comercial permiten, en circunstancias especiales, que las autoridades den inicio a una investigación de oficio, es decir, sin mediar una solicitud, pero indicando que “sólo la llevará adelante cuando tenga pruebas suficientes del dumping, del daño y de la relación causal, que justifiquen la iniciación de una investigación”. De este modo, si bien es posible iniciar de oficio en “circunstancias especiales” la evaluación de la existencia de pruebas suficientes se debe cumplir plenamente y tener el mismo rigor que el aplicado al iniciar una investigación de parte.

El Reglamento Antidumping peruano, Decreto Supremo 006-2003-PCM y sus modificatorias, define las circunstancias especiales requeridas para el inicio de investigaciones de oficio, cuando la industria doméstica no se encuentre organizada, esté atomizada o medie el interés nacional, entre otras circunstancias semejantes.

En los últimos diez años, INDECOPI ha iniciado tres investigaciones originales de oficio: contra importaciones de algodón, prendas de vestir y maíz amarillo duro. En estos casos se discutió ampliamente cuáles fueron las circunstancias especiales para sustentar el inicio de oficio, evaluándose si la industria efectivamente estaba atomizada, desorganizada y no podía presentar una solicitud por sí misma. Sin embargo, más allá de estos requisitos, consideramos que la mayor dificultad es la exigencia de presentar información completa y acreditada de los indicadores de daño y causalidad, con pruebas objetivas y verificables, como las que se exigen a la solicitud de

parte sujetas además a una evaluación objetiva e imparcial de la autoridad.

La dificultad que observamos es muy concreta. La autoridad requiere reunir información muy específica de 14 indicadores de daño que puedan ser representativos de la rama de producción nacional. Esto requiere de un esfuerzo de investigación y recopilación de información que puede ser enorme en industrias atomizadas y desorganizadas, que debe cubrir un conjunto homogéneo de indicadores y debe alcanzar niveles de representatividad del 50% del total, para que sea viable la aplicación de medidas. Ciertamente la jurisprudencia de la OMC ha tenido cierta tolerancia con industrias fragmentadas, reduciendo este umbral, sin embargo, debe tratarse de información acreditada, confiable y representativa

La ausencia de colaboración y participación de la industria nacional dificulta este objetivo. Esto a la larga condiciona la viabilidad de la investigación y genera una fuerte inversión de recursos públicos, además de los riesgos de afectación del mercado, y las relaciones comerciales que implican este tipo de investigaciones.

Esto ocurrió recientemente en la investigación por derechos compensatorios contra las importaciones de maíz amarillo duro de los Estados Unidos realizada por INDECOPI. En este caso la autoridad inició la investigación solo utilizando estadística pública que resultaba incompleta y en algunos indicadores importantes poco representativa. Aunque la investigación fue cerrada por ausencia de daño, es decir, porque varios de los indicadores no evidenciaban un deterioro sino un comportamiento oscilante, la falta de información habría condicionado la viabilidad de la investigación. En este caso, además con el agravante de la absoluta ausencia de los productores nacionales en el proceso, quienes no solamente no se apersonaron,

sino que no presentaron cuestionarios que permitan a la autoridad construir indicadores y evaluar su situación. La propia autoridad en un pasaje de la resolución final señala que “no ha sido posible profundizar en el análisis de estos datos divergentes observados en 2017 debido a la limitación de información enfrentada en este caso, pues los productores nacionales de maíz amarillo no han participado en el presente procedimiento de investigación”³.

Este caso es un claro ejemplo de que más allá de los habilitantes legales de atomización y desorganización de la industria, la dificultad de iniciar investigaciones de oficio se centra en reunir información de daño, de la exactitud, relevancia y representatividad, exigida por los Acuerdos OMC para aplicar medidas, en un contexto donde la autoridad debe realizar una evaluación objetiva e imparcial de la misma.

La posibilidad de iniciar de oficio investigaciones de defensa comercial, existe y es perfectamente válida. Sin embargo, las dificultades que entraña son indudables, sobre todo en países como el Perú donde no siempre existe información pública precisa, confiable ni censos productivos frecuentes y detallados, para llegar a los estándares exigidos. Esto es importante para evitar embarcarse en la inversión de recursos públicos para el inicio de investigaciones que, en definitiva, estén condicionadas por falta de información adecuada. En ese sentido, la posibilidad de iniciar investigaciones de oficio, no debe verse como una “carta blanca” para que los sectores productivos intenten trasladar a la autoridad todo el costo de reunir la información que éstas requieren, responsabilizándola además del resultado. La autoridad, aún en los procedimientos de oficio, debe cumplir estrictamente con la normativa multilateral, a partir de un análisis objetivo e imparcial de las pruebas y los planteamientos de todas las partes.



Consultora Legal y Económica

**Especializada en Comercio
Internacional y Defensa de la
Competencia**

Jirón Monterrey 405 oficina 704 Edificio Vistacorp – Chacarilla
Santiago de Surco - Lima

T: 511 691-7913

www.comercia.com.pe

³ Resolución N°004-2020/CDB-INDECOPI del 09 de enero de 2020, páginas 7-8.