Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

La situación del acero en Chile 2024: Compañía Siderúrgica Huachipato, China y la Comisión Anti-distorsiones

Serie Minutas Nº 34-24, 11/04/2024

por Magdalena Cardemil Winkler

Resumen

La presente minuta expone los principales antecedentes relacionados a la denuncia de dumping chino en el mercado del acero por parte de la Compañía Siderúrgica Huachipato y al respectivo fallo por parte de la Comisión Anti-distorsiones. Esta minuta fue realizada con el propósito de apoyar la labor parlamentaria.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
eMail: mcardemil@bcn.cl

1. Compañía Siderúrgica Huachipato

La Compañía Siderúrgica Huachipato (CSH) fue inaugurada en 1950, en el contexto de los esfuerzo entre CORFO y particulares para garantizar el autoabastecimiento de acero en el país. Su localización privilegiada en la bahía de San Vicente, su cercanía a recursos como carbón, yacimientos de minerales y agua dulce y su buena conectividad con centros urbanos también facilitó la conformación de un polo industrial abarcando variadas empresas como la Fábrica de Carburo y Metalurgia S.A., la Industria Chilena de Alambres (INCHALAM), la Metalúrgica del Sur y Cementos Biobío, además de empresas destinadas a la recuperación de metales, de ferroaleaciones y de estructuras metálicas[1]. Hoy la Compañía es parte del Grupo CAP (Compañía de Aceros del Pacífico), que ostenta también otras líneas de negocio como minería e infraestructura[2].

La CSH actualmente produce acero a partir de materias primas básicas como el mineral de hierro, el carbón y la caliza, y productos largos, como las barras de molienda, el alambrón, las barras para refuerzo de hormigón y los aceros especiales, entre otros, abasteciendo a importantes sectores de la economía, principalmente a la minería, la industria metalmecánica y la construcción[3]. Destaca en su labor la producción de bolas de acero que se utilizan en la molienda de cobre: "Huachipato es el único productor de un tipo de acero especial que se utiliza para producir posteriormente bolas de molienda que se usan en el proceso de moler el cobre... cuando se extrae el cobre en empresas como Codelco, se extraen rocas que se van moliendo en una especie de molino que da vuelta con bolas de acero adentro y permite ir desprendiéndose el cobre", explicó el seremi de Economía, Fomento y Turismo de la región del Biobío, Javier Sepúlveda[4].

El acero Chino, comercializado con fuerza en nuestro país en los últimos 10 años, se ha posicionado como una alternativa al producto nacional, que aunque con menores posibilidades de customización por parte de las empresas compradoras, se presenta muy atractiva desde la perspectiva de sus menores precios. La fuerte competencia china ha tenido profundas repercusiones en los estados financieros de CSH: según la memoria integrada 2023 de la CAP, "Huachipato registró una pérdida neta de US$-385,5 millones al cierre de 2023 versus una pérdida neta de US$-122,4 millones del mismo periodo del año anterior. Asimismo, CSH reportó en 2023 un margen bruto negativo de US$ -133,2 millones versus US$ -83,1 millones de 2022), un EBITDA de US$ -155,7 millones versus US$ -91,0 millones del año 2022. Asimismo, los ingresos totales en CSH registraron US$ 583,0 millones, lo que representa una caída de 14,5% con respecto a 2022". En el mismo documento, estos resultados se explican debido a la provisión de deterioro y la continua baja de los precios internacionales del acero, y específicamente se menciona la necesidad de corregir la distorsión de precios provocada por subsidios y otras formas de intervención estatal desde China que permiten que los exportadores de ese país puedan vender sus productos en Chile por debajo de sus costos de producción.

[1] https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-92964.html
[2] https://www.cap.cl/cap/holding/2023-05-04/120038.html
[3] https://www.siderurgicahuachipato.cl/cap_acero/site/edic/base/port/quienes_somos.html#:~:text=Sider%C3%BArgica%20Huachipato%20es%20la%20%C3%BAnica,alta%20pureza%20y%20calidad%20controlada.
[4] https://www.latribuna.cl/economia/2024/04/01/por-que-huachipato-cierra-sus-puertas-seremi-explica-las-razones-tras-la-suspension-de-operaciones-en-la-siderurgica.html

2. El acero chino

En las últimas 3 décadas China ha aumentado sostenidamente su representación en la producción mundial de acero, situándose actualmente como el principal país productor con el 47% de la capacidad productiva total mundial[5]. No obstante, en los últimos años este país ha experimentado una ralentización en su crecimiento y la reestructuración de su economía hacia actividades menos intensivas en acero, acompañada con una pronunciada desaceleración de su sector inmobiliario. Así, para el año 2022, las cifras indican que la capacidad de producción de acero superó la demanda interna en China en 191 millones de toneladas, viendo un aumento tanto del inventario como en las exportaciones del material al resto del mundo[6]. Datos de la OCDE para el cuarto trimestre 2023 nos muestran que las exportaciones de acero chino se encuentran en su nivel más alto desde 2016, ascendiendo a 79 millones de toneladas en términos anualizados (+20% frente a 2022)[7].

Según la OMC "El dumping es, en general, una situación de discriminación internacional de precios: el precio de un producto, cuando se vende en el país importador, es inferior al precio a que se vende ese producto en el mercado del país exportador"[8]. La práctica se considera competencia desleal ya que su objetivo es perjudicar a los competidores para lograr adueñarse del mercado, por lo que la mayoría de los acuerdos de libre comercio incluyen disposiciones anti-dumping. No obstante, normalmente establecer la real existencia de dumping es un proceso complejo, ya que se necesita determinar el precio apropiado en el mercado del país exportador (al que se llama "valor normal") y el precio apropiado en el mercado del país importador (al que se llama "precio de exportación"), considerando en el análisis el costo de producción, el volumen de ventas, conversiones de moneda, entre otros.

En países de la región como Brasil y México, ya se han levantado las alarmas por los efectos que ha tenido la irrupción de acero Chino en las industrias locales[9], iniciando investigaciones por supuesta competencia desleal en las importaciones y aplicando medidas antidumping como aumentar los aranceles de importación, para garantizar un mayor precio final del producto importado que permita que el producto nacional compita. Según la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO)[10], al 2022 43 de las 66 resoluciones antidumping y/o salvaguardas vigentes en América Latina relacionadas con el acero son contra China. Se acusa que la industria siderúrgica China se beneficia de enormes subsidios gubernamentales que le permiten operar con pérdidas financieras e implementando conductas comerciales desleales que no se ajustan a las normas del comercio internacional, creando distorsiones del mercado que contribuyen al exceso de capacidad y provocando efectos negativos en el comercio y, lo que es aún más grave, en los trabajadores[11]. Para el caso de Chile, el presidente del directorio de Huachipato Julio Bertrand señaló que la predación de precios china se ha intensificado en los dos últimos años, período que concentra la mitad de los US$1.000 millones en pérdidas desde 2009[12].

---

5 Seguido por India, que representa solo el 6%. https://www.oecd.org/industry/ind/latest-developments-in-steelmaking-capacity-2024.pdf

6 https://www.oecd.org/industry/ind/latest-developments-in-steelmaking-capacity-2024.pdf

7 https://www.oecd.org/industry/ind/steel-market-developments-Q4-2023.pdf

8 https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_info_s.htm

9 https://cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/no-solo-huachipato-irrupcion-del-acero-chino-mantiene-alerta-a-la/2024-03-21/110444.html

10 https://cms.alacero.org/uploads/ALACERO_LATAM_Cifras_Noviembre_2023_ESP_5bbf3194d3.pdf

11 https://rio57.alacero.org/sites/rio57.alacero.org/files/prensa/pdf/open_letter_from_the_latin_american_iron_and_steel_industry_to_their_heads_of_state_and_government_meeting_in_cartagena.pdf

12 https://www.latercera.com/pulso/noticia/julio-bertrand-no-estamos-pidiendo-un-subsidio-el-subsidio-lo-tenemos-desde-los-accionistas-con-los-aportes-de-capital/2PRGXCI7UNFIZP4BD5L7I7K56U/#

3. La Comisión Anti-distorsiones

A raíz de la delicada situación financiera que vive la CSH, el día 31 de octubre 2023 la Compañía le solicitó a la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas (también conocida como "Comisión Anti-distorsiones") el inicio de una investigación sobre la existencia de dumping en los mercados de barras y bolas de acero para molienda para corregir la distorsión de precios provocada por subsidios y otras formas de intervención estatal de China y la posterior aplicación de medidas correctivas como sobretasas arancelarias[13].

La Comisión, creada por el artículo 9 de la Ley N° 18.525[14], es un organismo técnico, integrado por representantes de instituciones públicas del sector económico[15], cuya función es asesorar al Presidente de la República respecto a la importación al país de mercaderías a precios distorsionados, que causen o amenacen causar daño grave a la producción nacional, así como también aquellas situaciones de aumento de importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar daño grave a la producción doméstica[16]. Específicamente, le corresponde investigar la existencia de dumping y subsidios, haciendo la siguiente diferenciación:

- "se considera que un producto es objeto de dumping cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro es menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.
- se considera que existe subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, o cuando hay alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994, y con dichas prácticas se otorga un beneficio."[17]

Así, en los casos en que la investigación entregue antecedentes que permitan corroborar alguna de las condiciones anteriores, la Comisión puede proponer al Presidente de la República, por intermedio del Ministro de Hacienda, la aplicación de sobretasas arancelarias ad valórem, derechos antidumping y derechos compensatorios (artículos 7° y 8° de la Ley N° 18.525).

Con respecto a las denuncias históricas que ha recibido la Comisión relacionadas con China, en el año 2016 se recibió la primera denuncia de Dumping para el alambrón de acero de origen chino, y luego en el 2017 y 2020 para las barras de acero para la fabricación de bolas para molienda convencionales, y el 2018 y el 2020 para las bolas de acero forjadas para molienda de diámetro inferior a 4 pulgadas[18].

La Comisión ya ha aplicado montos de derecho antidumping definitivos para China para las bolas de acero de 5,6% (2019-2020), para las barras de acero ha aplicado montos que van entre los 8,2% y 22,9% dependiendo de la empresa (2017), y para el alambrón de

13 https://www.cap.cl/cap/comision-antidistorsiones-inicia-investigacion-tras-acoger-solicitud-de/2023-12-11/161309.html

14 https://bcn.cl/2m2kn. Y refundida en el DFL 31 del Ministerio de Hacienda. https://bcn.cl/2lygi

15 La Comisión se encuentra integrada por los siguientes miembros: Fiscal Nacional Económico, quien la preside; Dos representantes del Banco Central de Chile, designados por su Consejo; Un representante del Ministro de Hacienda; Un representante del Ministerio de Agricultura; Un representante del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción; El Director Nacional de Aduanas y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores. https://www.cndp.cl/estructura-y-funciones

16 https://www.cndp.cl/estructura-y-funciones

17 Íbid.

18 https://www.cndp.cl/antecedentes-relativos-a-investigaciones-del-per%C3%ADodo-1999-a-la-fecha

acero ha aplicado montos que van entre los 28,8% y 38% también dependiendo de la empresa (2017), además de múltiples medidas provisionales[19].

Con respecto al reciente caso presentado por parte de la CSH y Moly-Cop[20], el 9 de diciembre 2023 la Comisión dio inicio a 2 investigaciones Antidumping, una para las barras para bolas de acero forjadas para molienda convencional de diámetro inferior a 4 pulgadas, y otra para las bolas de acero forjadas para molienda convencional de diámetro inferior a 4 pulgadas[21].

Para el caso de las barras de acero, en vista de los antecedentes, la Comisión decidió establecer provisionalmente (máximo 4 meses, a la espera de una resolución definitiva) una sobretasa arancelaria ad valórem a las importaciones originarias desde China de: 10,4% para las originarias de la empresa Baowu JFE Special Steel Co. Ltd.; de 10,3% para las originarias de la empresa Daye Special Steel Co. Ltd.; de 19,8% para las originarias de la empresa Dongbei Special Steel Group Co. Ltd.; y de 19,8% para las originarias del resto de las empresas chinas[22]. Para el caso de las bolas de acero, la Comisión decidió establecer provisionalmente una sobretasa arancelaria ad valórem a las importaciones originarias desde China de: 9,2% para la empresa Changshu Feifan Metalwork Co., Ltd.; 22,5% para la empresa Changshu Longte Grinding Ball Co. Ltd.; 14,2% para la empresa Jiangyin Xingcheng Magotteaux Steel Balls Co. Ltd.; de 22,5% para las originarias del resto de las empresas chinas, excluidas las empresas Goldpro New Materials Co. Ltd y Shandong Iraeta Heavy Industry Co. Ltd, debido a que éstas mostraron márgenes de dumping menores a 2%[23].

A raíz del fallo y mediante una misiva, el 20 de marzo 2024 la CSH expresó que "Valoramos que la Comisión Antidistorsiones haya identificado la existencia de importantes irregularidades en las importaciones de acero desde China, como también el esfuerzo de las autoridades. Lamentablemente, las tasas definidas son menores a las solicitadas por la compañía y, además, diferenciadas por productor y exportador. Ello, debido a que todas las empresas productoras son controladas por el Estado Chino y, además, son de gran tamaño, por lo que en la práctica se podría derivar la totalidad del acero que se exportará a Chile desde la empresa a la que se le aplique la menor sobretasa, eliminando cualquier posibilidad de competir en igualdad de condiciones"[24]. Por lo anterior también la compañía informó la suspensión paulatina de sus operaciones siderúrgicas, que se extenderá al menos por tres meses, aunque sí continuará operando indefinidamente algunos negocios no siderúrgicos, como el desarrollo de actividades portuarias y logísticas.

En lo más reciente, el jueves 4 de abril la CSH y Moly-cop presentaron recursos de reposición en contra de la resolución de la Comisión Anti-distorsiones para insistir en que se establezcan sobretasas de 25% para las barras y 33% para las bolas de acero, de forma homogénea y no diferenciada respecto de los productores, para así asegurar la viabilidad del negocio[25].

---

19 https://www.cndp.cl/antecedentes-relativos-a-investigaciones-del-per%C3%ADodo-1999-a-la-fecha

20 Principal empresa compradora de CSH de barras para bolas, la cual produce bolas de molienda de mineral para la industria minera. https://www.cndp.cl/documents/3690280/5008613/AD_Barras_Acero2023_Parte1.pdf/375bd249-88a3-dc13-83e2-b163c82d796d?t=1702243596143

21 https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/12/09/43721/01/2418529.pdf

22 https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/03/27/43812/01/2472985.pdf

23 https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/03/27/43812/01/2472984.pdf

24 https://www.diarioconcepcion.cl/economia/2024/03/20/huachipato-suspende-operaciones-indefinidamente-tras-fallo-de-comision-antidistorsiones.html

25 https://www.t13.cl/noticia/negocios/ex-ante/grupo-cap-responde-marcel-por-responsabilidades-huachipato-no-descartan-buscar-socio