

DUMPING



asimet

Octubre 2014

Dumping

Octubre 2014



¿Cómo presentar un posible caso de dumping a la autoridad?

La industria manufacturera chilena, y en particular la industria metalúrgica metal mecánica, se ha visto enfrentada durante las últimas cuatro décadas - producto de la apertura comercial - a una competencia externa intensa y muchas veces creciente en el tiempo. Un ejemplo de lo anterior es el mercado del acero, en el cual desde el año 2000, China se ha convertido en uno de los actores clave en dicho mercado.

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.

¿Qué es el 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."

Se entiende por "producto similar", a un producto idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto importado objeto de la investigación, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto importado objeto de la investigación.

En términos económicos la definición de dumping implica que la(s) empresa(s) que realiza la práctica tiene la posibilidad de discriminar precios y, por lo tanto, tiene algún poder de mercado.

Esta visión ha sido profundizada por la teoría económica moderna¹ y complementada con la posibilidad de observar dumping como resultado de mercados competitivos. Dado lo anterior es conveniente agregar un análisis de costos que permita identificar no sólo si la empresa acusada vende a precios distintos en el país de origen y el de destino, si no

también si vende bajo su costo marginal de producción.

Subvenciones y Salvaguardias

Existen dos instancias distintas a las investigaciones por dumping, que muchas veces son confundidas con ella: las investigaciones por subvenciones y las investigaciones por salvaguardias.

Las subvenciones existen cuando “hay una contribución financiera del gobierno del país de origen al productor del producto investigado”. Esta contribución podría permitir a los productores cobrar precios bajo el costo marginal y causar daño a la industria nacional de la misma forma que los procesos de dumping.

Por otra parte, los casos de salvaguardia se dan cuando, por razones tecnológicas y de productividad, los países exportadores venden más barato que los productores locales, pero no tienen diferencias con los precios de venta en sus países de origen. Estos casos, a pesar del *stress* que generan en productores locales, no suponen “competencia desleal”.

Institucionalidad

La ley N° 18.525, establece las normas sobre importación de las mercaderías al país y crea la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas (conocida como la comisión anti distorsiones).

Esta Comisión, es la encargada de conocer las solicitudes de investigación relativas a la aplicación de medidas antidumping, medidas compensatorias y medidas de salvaguardia globales, resolver acerca de los hechos investigados y de proponer al Presidente de la República, en los casos que sea procedente, la aplicación de derechos antidumping, derechos compensatorios y sobretasas arancelarias ad valorem.

Figura N°1 Composición de la Comisión Anti Distorsiones



Inicio de un Procedimiento de dumping

Para dar inicio a un procedimiento se debe presentar por escrito una solicitud de investigación a la Comisión. Esta solicitud debe ser presentada por la rama de producción nacional, o en nombre de ella, o por una asociación que la represente y se considere afectada por un daño en casos de dumping.

En una investigación en materia de derechos antidumping, la solicitud se considerará hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella sólo cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del cincuenta por ciento de la producción total.

La Comisión no inicia una investigación cuando los productores nacionales que apoyan expresamente la solicitud representen menos del veinticinco por ciento de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional.

Información necesaria a entregar

La solicitud de investigación de dumping debe contener al menos:

- Una descripción del o los productos importados objeto de la solicitud y su clasificación arancelaria, así como del producto similar o directamente competidor afectado.
- Información del volumen y valor de las importaciones y país o países de origen o procedencia de dichas importaciones.
- Información del volumen y valor de la producción nacional del producto similar o directamente competidor.
- Elementos que demuestren la existencia de daño en el caso de las investigaciones por dumping o subvenciones¹.
- Elementos que demuestren la relación causal entre las importaciones y el supuesto daño.

Estos dos últimos puntos son los que normalmente requieren de un mayor trabajo de análisis económico.

Asimismo, el solicitante debe proporcionar la información requerida en el formulario aprobado para estos efectos por la Comisión, que se encontrará disponible en la Secretaría Técnica.

¹ De acuerdo al Reglamento se considera que existen una subvención cuando: (a) haya una contribución financiera del gobierno del país de origen o de exportación del producto investigado o de cualquier organismo público en el territorio de dicho gobierno; (b) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; y con ello se otorgue un beneficio a su receptor

Figura N°2 Plazos de un proceso de Investigación

Plazos de un proceso



Existencia de dumping

La regulación chilena indica que se podrán aplicar derechos antidumping, o derechos compensatorios consistentes en sobretasas arancelarias ad valorem, si la Comisión determina que las importaciones de un producto son objeto de dumping o de una subvención, respectivamente, y que como consecuencia de las importaciones objeto de dumping o de una subvención, se causa *daño* a la rama de producción nacional que produce *productos similares*.

Se entiende por **“daño”**, a un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante causado a una rama de producción nacional, o un retraso importante en la creación de esta rama de producción nacional.

Para determinar si un producto investigado es objeto de dumping, la Comisión realiza una comparación entre el precio de exportación y el valor normal.

Aspectos Claves en una Investigación

La Figura N°3 muestra los aspectos más importantes en una investigación por dumping. Si bien no abarca todas las aristas de un caso, permite entender lo fundamental del proceso.

1) Determinación del margen de dumping

La Comisión determinará el margen de dumping sobre la base de una comparación entre un promedio ponderado del valor normal y un promedio ponderado de los precios de todas las transacciones de exportación comparables, o mediante una comparación entre el valor normal y los precios de exportación, transacción por transacción.

Existe un margen mínimo (de minimis) que debe ser superado para que la comisión no ponga término anticipado a la investigación. El Reglamento indica que se considerará de minimis el margen de dumping cuando éste sea inferior al dos por ciento, expresado como porcentaje del precio de exportación.

Adicionalmente, se considerará insignificante el volumen de las importaciones investigadas objeto de dumping cuando se establezca que las procedentes de un determinado país representan menos del tres por ciento de las importaciones del producto similar, salvo que los países que individualmente representan menos del tres por ciento de las importaciones del producto similar representen en conjunto más del siete por ciento de esas importaciones.

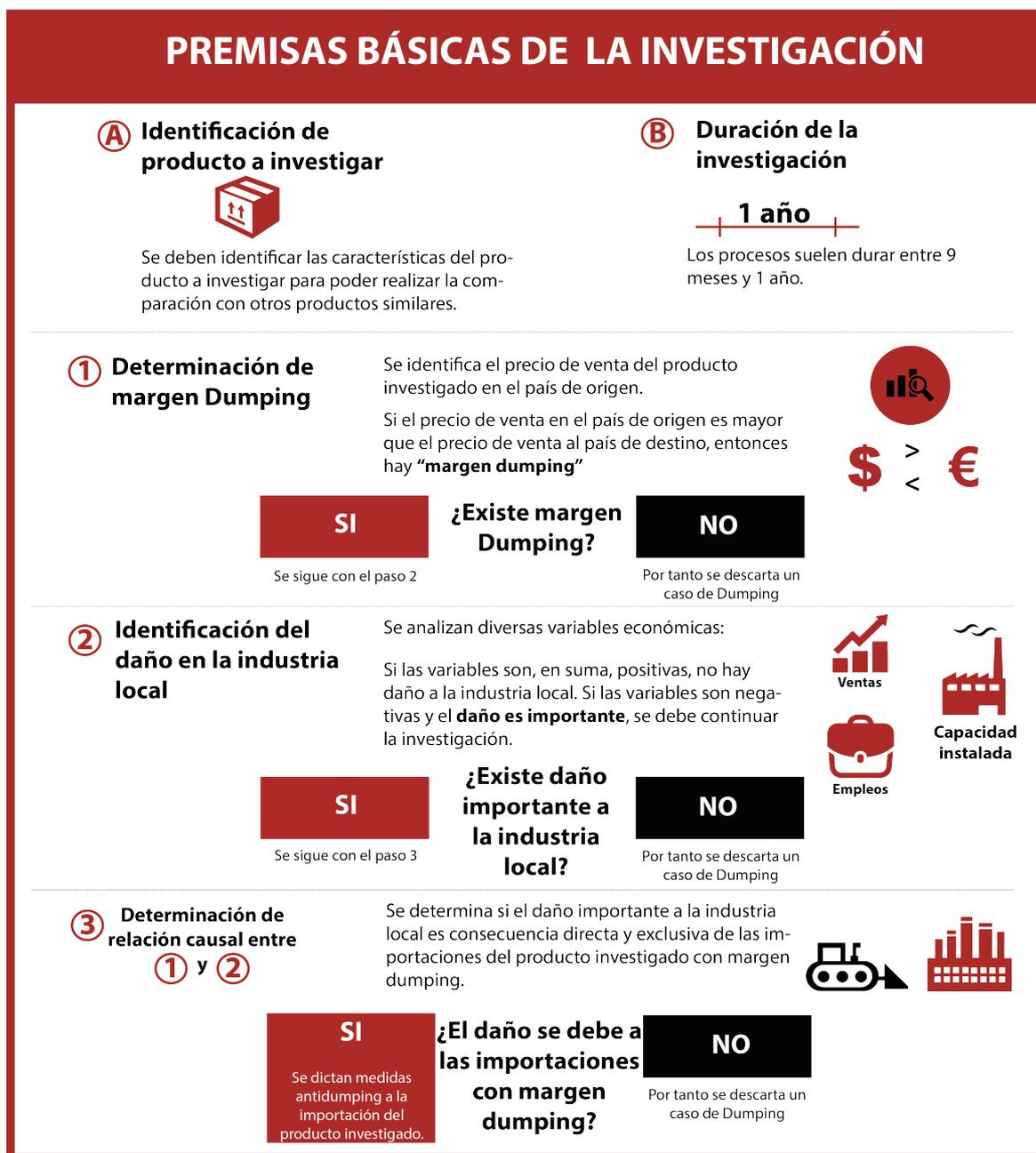
2) Determinación de un daño

La determinación de la existencia de daño importante se basa en pruebas positivas y comprende un examen objetivo de:

- (a) El volumen de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas y del efecto de éstas en los precios del producto similar en el mercado interno.
- (b) La consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.

Figura N°3: Proceso de Dumping

¿Cómo se investiga un caso de Dumping?



En lo que respecta al volumen de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas, la Comisión tiene en cuenta si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo en Chile.

En relación con el efecto de las importaciones sobre los precios, la Comisión tiene en cuenta si ha habido una significativa subvaloración de precios de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas en comparación con el precio de un producto similar en Chile, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en

medida significativa o impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido.

3) Existencia de amenaza de daño importante.

El Reglamento establece que para determinar la existencia de una amenaza la Comisión considera, entre otros, los siguientes factores:

- (a) Una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones;

(b) Una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping o subvencionadas al mercado nacional, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

(c) Que las importaciones se realicen a precios que tendrán el efecto de hacer bajar los precios internos o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones;

(d) Las existencias del producto objeto de la investigación; y

Es importante mencionar que, ninguno de estos factores por sí solo, basta necesariamente para obtener una orientación decisiva de la Comisión, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas importaciones a precios de dumping o subvencionadas y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante.

4) Relación causal y no atribución.

Para que la Comisión pueda recomendar la aplicación de una medida es necesario demostrar que, debido a los efectos del dumping o de las subvenciones, las importaciones causan daño a la rama de producción afectada.

La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping o subvencionadas y el daño, se basa en un examen de todas las pruebas pertinentes que disponga la Comisión.

Aplicación Medidas para Investigaciones sobre Dumping

Las medidas a aplicar por la Comisión pueden ser provisionales o definitivas.

Si la determinación preliminar de la Comisión es positiva en relación con la existencia de dumping o de una subvención y el consiguiente daño, dejará constancia de ello en un acta y podrá recomendar al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Hacienda, la aplicación de medidas antidumping o compensatorias provisionales.

Las medidas provisionales se aplicarán por el período más breve posible, mientras subsistan las condiciones que justificaron su adopción, y en todo caso, su plazo máximo de vigencia no podrá exceder de cuatro meses.

Si concluida la investigación, los antecedentes disponibles permiten a la Comisión determinar que se cumplen los requisitos para la aplicación de una medida antidumping o compensatoria definitiva, ésta recomienda la aplicación de la medida.

Los derechos antidumping y derechos compensatorios definitivos, tienen un plazo máximo de vigencia de un año y rigen desde su publicación en el Diario Oficial.

La cuantía de los derechos antidumping no puede exceder el margen de dumping. Tampoco se pueden aplicar derechos compensatorios superiores a la cuantía de la subvención, calculada por unidad del producto subvencionado y exportado.

Estas medidas sólo permanecen en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el dumping o la subvención que está causando o amenazando con causar un daño.

Investigaciones sobre Subvenciones y Salvaguardias

Las investigaciones sobre subvenciones están definidas con los mismos parámetros que las investigaciones por dumping, tanto en sus procesos como en la aplicación de medidas.

Una diferencia con el dumping es que en vez de cuantificar el margen de dumping, las investigaciones requieren que se cuantifique el monto de la subvención y se prorratee por las unidades importadas; de esta forma se fijan los derechos compensatorios que es el equivalente a los derechos antidumping anteriormente mencionados.

Sobre las salvaguardias el Reglamento de la Ley N°18.525 indica que se podrán aplicar medidas 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 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.

Es importante mencionar que, para la aplicación de una medida de salvaguardia global que, sumada al arancel vigente, resulte superior al nivel arancelario consolidado en la Organización Mundial del Comercio, se requerirá de la aprobación de las tres cuartas partes de los integrantes de la Comisión.

Para determinar si el aumento de las importaciones del producto sujeto a investigación ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional, la Comisión debe evaluar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con esa rama de producción nacional.

Al igual que en el caso del Dumping, el Reglamento indica que para las investigaciones sobre Salvaguardias no podrá efectuarse la determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave, a menos que la investigación demuestre sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto sujeto a la investigación, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y el daño grave o amenaza de daño grave.

Consideraciones finales²

La diferencia entre prácticas de competencia desleal (dumping y subvenciones) y eficiencias por economías de escala, productividad, menores costos etc., puede ser sutil. Sin embargo, existe la institucionalidad que permite hacer esa diferencia y tomar medidas cuando corresponda.

Vale la pena destacar la importancia de la evidencia económica en estos casos: determinar el margen de dumping, el daño a la industria y la causalidad entre las importaciones investigadas y ese daño; son materias en las que el análisis económico es fundamental.

Medidas aplicadas en la industria Metalúrgica Metalmeccánica³

En Abril del año 2002 se inició una investigación por salvaguardias a las importaciones de acero, en la que la Comisión analizó 26 productos de 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 y 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 constata 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 crecen simultáneamente con un descenso del consumo aparente. Adicionalmente los márgenes de venta se mantuvieron negativos.

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

Rollos y Planchas laminados en caliente y Alambón

Para estos productos el análisis realizado por la Comisión involucra los siguientes elementos comunes:

a) Evaluación si existe producción nacional que tuviese carácter de competidor con el producto importado, analizando en particular características técnicas de dimensión de los tipos de producto, para luego de constatar que no existían diferencias significativas en materia de precios y canales de distribución.

² Queremos agradecer la útil información entregada por Juan Enrique Coeymans del estudio Coeymans, Edwards y Poblete; y por Claudio Vicuña, Secretario Técnico (s) de la Comisión Nacional encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas.

³ Se incluyen citas textuales del Acta de la Sesión N°259 de la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas. Junio 2002.

b) Análisis de la evolución de las importaciones relativas a esos productos y verificación que hubo un aumento de las importaciones de los productos en cuestión y que éste generó una inminencia de daño grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores.

c) Constatación de que existió un aumento importante de importaciones tanto en términos absolutos como relativos a la producción nacional, junto con precios del producto importado que disminuyen.

d) Constatación que tanto la producción y las ventas domésticas de los productos competidores locales disminuyen, la tendencia de inventarios y las importaciones crecen simultáneamente con un descenso del consumo aparente. Adicionalmente, se constata que los márgenes de venta se mantuvieron negativos el año 2002.

e) En relación a la causalidad, se realiza una constatación del aumento experimentado por las importaciones del producto investigado en relación al consumo aparente.

f) Se verifica la existencia de una correlación positiva entre los precios promedio domésticos de los productos analizados y los precios internacionales seleccionados de acuerdo a los principales regiones de origen del producto ingresado a Chile.

g) Dado que el análisis de aumento de importaciones debe considerar si éste se ha producido como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias, al respecto se tuvo a la vista la evolución de los precios internacionales para los productos de acero más representativos, así como las medidas de protección adoptadas en conjunto de países productores a partir de marzo del año 2002.

Enfrentar los desafíos con proactividad y desarrollo

Por: **Juan Carlos Gutiérrez**, Gerente General del Instituto chileno del Acero (ICHA)

La coyuntura social y económica actual, en mercados altamente globalizados, plantea diversos desafíos a los sectores productivos. En el caso del acero, tanto en Chile como en la Región, la amenaza de las importaciones de baja calidad no sólo ha impactado el desarrollo del mercado, sino también plantea los riesgos de un desempeño que está en cuestionamiento.

Frente a este panorama, el Instituto Chileno del Acero ha asumido el rol de referente técnico, articulando a distintos actores del encadenamiento productivo del acero para entregar información, promover el desarrollo de nuevo conocimiento y diseminarlo de forma ampliada.

Un ejemplo de ello es la creación de un Registro Nacional de Productos de Acero, la que se hace cargo de la inexistencia de una regulación que monitoree y fiscalice trazabilidad, origen y calidad del acero que se utiliza en Chile. Esta herramienta permitirá transparentar las características y condiciones de los materiales a todos quienes intervienen en la especificación, distribución, comercialización, inspección técnica, fabricación y transporte de material.

Otra iniciativa son los Informes de Monitoreo a la Calidad de Productos de Acero, desarrollados en el el Comité de Inspección Técnica y Monitoreo de Calidad de ICHA. En los años 2012 y 2013 se monitoreó el cumplimiento de las especificaciones normativas chilenas en las barras de refuerzo para hormigón armado, detectando que en torno al 50% de la muestra de productos importados no cumple la normativa chilena.

Es por esto que las distintas acciones de ICHA, articuladas desde distintas visiones tecnológicas, profesionales y de mercado, promueven un trabajo colaborativo, actualizado y en vinculación con el sector público y la academia. Esta visión es concordante con la establecida en el Congreso Anual del Acero, instancia que recogió la inquietud de actuar en forma unida y enfrentar los nuevos horizontes con uno de nuestros mayores activos: poner nuestro conocimiento y trabajo al servicio del desarrollo, velando por la calidad certificada de los materiales y estructura que utilizan acero en nuestro país.

ⁱ "Entry, dumping and Shakeout" R. Clarida NBER 1991
"Dumping" W. Ethier, Journal of Political Economy 1982