

La nueva política comercial

Eduardo Morales

Professor of Economics and Public Affairs, Princeton University

- Tanto EE. UU. como la UE han girado hacia políticas proteccionistas y de subsidios industriales (Infrastructure Investment and Jobs Act, CHIPS Act, IRA; Ley Europea de Chips, MRR), revirtiendo el paradigma de apertura tarifaria y elevando la incertidumbre regulatoria.
- La discrecionalidad en exenciones arancelarias y la imprevisibilidad de nuevas barreras comerciales complican la planificación empresarial, encarecen el coste de capital y perturban las cadenas de valor.
- Los responsables públicos afrontan un dilema: no reaccionar ante subsidios extranjeros puede desindustrializar, pero responder con ayudas similares puede generar elevados costes fiscales y asignaciones ineficientes de recursos.

La política comercial de Estados Unidos y de la Unión Europea ha cambiado radicalmente durante los últimos 15 años. Tras un período de prevalencia de políticas orientadas a facilitar el acceso de empresas y consumidores a bienes importados, observamos hoy un giro hacia políticas orientadas a proteger y fomentar la producción nacional. En este artículo expongo por qué la reciente política comercial, incluso cuando es efectiva a la hora de promover la industria doméstica, no está exenta de costes para la economía de los países que la implementan.

La primera década del siglo XXI fue un período en el que la política comercial de Estados Unidos y de la Unión Europea facilitó la integración de los mercados de bienes y servicios a nivel mundial. Ejemplos de dicha política son las bajas tarifas arancelarias que, en promedio, dichas entidades económicas impusieron a sus importaciones, o la proliferación de tratados internacionales que imponían a los países firmantes no solo una eliminación de aranceles sino también una progresiva supresión de barreras no arancelarias.

Los vientos que orientan la política comercial comenzaron a cambiar en la segunda década del siglo XXI, tal y como expone Carolina Villegas en la primera parte de su artículo en este mismo Informe. En el caso de Estados Unidos, es especialmente notable cómo, desde la primera elección de Donald Trump como presidente en el año 2016, dicho país ha renunciado a ratificar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, ha entrado en múltiples guerras comerciales con China, ha bloqueado todo nombramiento al Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (eliminando así el principal instrumento legal para la resolución de disputas comerciales), ha endurecido las condiciones del tratado de libre comercio con México y Canadá, ha incrementado el

número de productos y compradores sujetos a controles a la exportación por motivos geopolíticos y estratégicos y, más recientemente, ha anunciado un programa general de incremento de los aranceles a todas las importaciones, independientemente del país de origen.

Por su parte, la Unión Europea ha mantenido, en general, una política más favorable a la moderación arancelaria, habiendo negociado recientemente tratados de libre comercio con Mercosur o Nueva Zelanda. Sin embargo, Europa no ha sido completamente ajena a los nuevos tiempos, habiendo impuesto aranceles a varios productos estadounidenses como represalia a las tarifas aplicadas por Estados Unidos y, recientemente, añadiendo aranceles de hasta el 40% a los vehículos eléctricos provenientes de China.

En paralelo al levantamiento de barreras arancelarias, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea se han embarcado en programas de subsidios a la producción en determinadas industrias estratégicas. En el caso de Estados Unidos, estos se han incorporado a los paquetes legislativos conocidos como el “Infrastructure Investment and Jobs Act,” el “CHIPS and Science Act,” y el “Inflation Reduction Act,” todos ellos aprobados durante 2022 y 2023. En el caso de la Unión Europea, además de las iniciativas legislativas incorporadas a la Ley Europea de Chips y a la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas, aprobadas respectivamente en 2023 y 2024, los países miembros se han beneficiado de un gran volumen de transferencias financieras a través de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En el caso de España, aproximadamente un cuarto de dichos fondos se ha dedicado a la modernización del tejido industrial, con un 16% adicional dedicado a la mejora de las infraestructuras y un 7% extra orientado a facilitar la transición energética.

Una consecuencia de los cambios en política comercial e industrial descritos es que las empresas se han visto obligadas a operar en un entorno con más incertidumbre regulatoria. Esta incertidumbre se debe a dos factores. Por una parte, los cambios recientes en la política comercial han sido generalmente impredecibles, sucediéndose en el tiempo sin previo aviso; esta situación contrasta con las reducciones arancelarias observadas en el pasado, generalmente el resultado de largas negociaciones comerciales y de acuerdos de libre comercio cuya fecha de entrada en vigor se conocía con meses o años de antelación. Por otra parte, la aplicación de las nuevas políticas a cada uno de los agentes económicos es incierta. La razón es que muchas de las nuevas barreras comerciales vienen acompañadas de excepciones que se conceden caso por caso, de modo discrecional y a petición de los agentes afectados. Por ejemplo, las tarifas al aluminio y al acero impuestas por Estados Unidos en 2018 vienen acompañadas de la posibilidad de que las empresas compradoras nacionales soliciten la exclusión de sus

Las empresas se han visto obligadas a operar en un entorno con más incertidumbre regulatoria.

importaciones de la aplicabilidad de los correspondientes aranceles. El proceso a través del cual dichas exclusiones son concedidas es complejo e incierto. Esta incertidumbre afecta directamente a las empresas solicitantes, y se propaga a través de las cadenas de valor a sus proveedores directos e indirectos en diferentes industrias, regiones y países.

En este contexto, es muy complejo para los responsables públicos saber cómo reaccionar a los cambios legislativos impuestos por sus socios comerciales. Centrémonos, por ejemplo, en los subsidios a la producción. ¿Debe la Unión Europea reaccionar a los programas de subsidios que ya existen en Estados Unidos y en China con similares medidas de subsidios? Por una parte, permanecer pasivo puede conllevar una relocalización de industrias de alto valor añadido a otros países, lastrando el crecimiento económico y poniendo a Europa en una situación de potencial vulnerabilidad en caso de que tensiones comerciales futuras se traduzcan en cortes en el suministro de materias primas difícilmente sustituibles (por ejemplo, aquellas utilizadas en la producción de electricidad) o de productos de primera necesidad (por ejemplo, medicamentos). Por otra parte, como resultado de errores de cálculo de los poderes públicos o de la intervención de grupos de presión, es posible que una cantidad considerable de los subsidios a la producción beneficien a industrias o empresas que no necesitan dichas ayudas, o retrasen una necesaria restructuración de la economía.

No solo es difícil predecir el impacto que las recientes políticas comerciales e industriales tendrán en el corto y medio plazo, sino que es probable que, incluso *a posteriori*, sea complejo evaluar el impacto global que tuvieron. Es de esperar que los agentes públicos intenten disfrazar la apertura de plantas de producción en el territorio nacional como una muestra del éxito de los programas de subsidios que hayan cubierto parcialmente el coste de dicha apertura. Es probable también que surja una literatura académica documentando la frecuencia con la que dichas plantas mantienen su actividad incluso después de que hayan dejado de beneficiarse de las políticas de estímulo a la producción. Sin embargo, este tipo de evidencia empírica no puede ser justificación suficiente para determinar que la política industrial correspondiente fue beneficiosa para la economía en su conjunto. La razón es que dicha evidencia no tiene en cuenta los beneficios que la economía podría haber experimentado si la medida de apoyo hubiera sido destinada a otra empresa o industria, o a otra finalidad completamente distinta (por ejemplo, gasto social), y omite cualquier consideración de los potenciales costes asociados a la carga impositiva necesaria para financiar tal política industrial.

¿Debe la Unión Europea reaccionar a los programas de subsidios a la producción que ya existen en Estados Unidos y en China con similares medidas de subsidios?

Es común que las medidas de política industrial se justifiquen no solo como medidas de ayuda a la producción o el empleo sino como medidas que generan externalidades positivas (por ejemplo, las inversiones en la economía verde), que financian un bien público (por ejemplo, la seguridad nacional) o que lidian con fallos de mercado (por ejemplo, inversiones que atraen a un país las rentas de las que se benefician los productores en mercados oligopolísticos). Aunque estas justificaciones de una política industrial son teóricamente plausibles, la dificultad de evaluar dicha política proviene en este caso de la dificultad de cuantificar la correspondiente externalidad o bien público. ¿En cuánto se debe valorar la externalidad generada por cada euro invertido en una planta de producción de coches eléctricos? ¿Debe dicha valoración ser distinta en función de si la propiedad de la planta es nacional o extranjera? ¿Y cómo debemos valorar la contribución a la seguridad nacional que se deriva de que una multinacional extranjera fabrique microchips de última generación en territorio nacional?

En resumen, vivimos en un tiempo de cambios en la política comercial e industrial a nivel global. Muchos de estos están ligados a factores geopolíticos difíciles de predecir. En este contexto, gobiernos y empresas están obligados a tomar decisiones que potencialmente requieren la inversión de grandes cantidades de dinero, y cuyas consecuencias son inciertas. El futuro de muchas empresas y de la economía de muchos países depende en gran medida del acierto en la toma de dichas decisiones •