

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/ADP/W/66

25 de octubre de 1995

(95-3267)

Comité de Prácticas Antidumping

Original: español

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR LAS COMUNIDADES EUROPEAS¹ SOBRE LA NOTIFICACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS DE MÉXICO²

Se ha recibido de la Misión Permanente de México la siguiente comunicación, de fecha 15 de septiembre de 1995.

Preguntas hechas por la Unión Europea acerca de la implementación de México del Acuerdo Antidumping de 1994 en su legislación nacional

Respuesta a la pregunta 1

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la Constitución y las leyes que emanen del Congreso de la Unión, así como los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En México los tratados son de aplicación directa, es decir, no requieren de un acto legislativo posterior a su promulgación para su aplicación, incorporándose directamente al orden jurídico interno, por lo tanto el Acuerdo AD de 1994, al cumplir con los requisitos señalados en el párrafo anterior, ha pasado a formar parte de nuestra legislación en materia de prácticas desleales a partir de su entrada en vigor el 1º de enero de 1995, y por lo tanto sus disposiciones, así como las de la Ley de Comercio Exterior deben ser observadas por la autoridad mexicana.

Es importante señalar que en caso de inconsistencia entre las disposiciones de dichos ordenamientos, el artículo 2 de la Ley de Comercio Exterior prevé que prevalecerán las disposiciones del Acuerdo AD.

Sin embargo, México actualmente prepara las reformas correspondientes para adecuar toda su legislación en materia de antidumping y subvenciones, con el fin de hacerlas más claras y evitar confusiones innecesarias. Dichas reformas serán propuestas al poder legislativo el próximo año.

¹G/ADP/W/13.

²G/ADP/N/1/MEX/1 y G/SCM/N/1/MEX/1.

Respuesta a la pregunta 2

Como se indicó, México actualmente prepara las reformas a la legislación nacional de la materia con el fin de evitar las posibles inconsistencias con los Acuerdos del GATT de 1994. Por otro lado, de conformidad con lo señalado en la respuesta anterior, en el caso de la presente pregunta, la autoridad investigadora deberá aplicar la regla prevista en el pie de página 2 del artículo 2.2 del Acuerdo AD. Es importante destacar que el texto de la regla en cuestión permite excepciones, al reconocer que el porcentaje de 5 por ciento se aplicará normalmente. Por consiguiente, de acuerdo con el propio pie de página 2, es claro que, en situaciones especiales, la representatividad puede establecerse a partir de porcentajes distintos al 5 por ciento.

Respuesta a la pregunta 3

La fracción IX del artículo 46 del Reglamento se refiere a gastos tales como los de reestructuración. Estos gastos se reconocen en un año dado por lo que, desde un punto de vista meramente contable, forman parte del costo total de producción que corresponde a ese año. Sin embargo, desde un punto de vista económico, incluir "de una vez por todas" los gastos de reestructuración en los costos, genera efectos distorsionantes. Por un lado, los costos resultantes son tan altos que todas las ventas internas parecen ocurrir a pérdida. Por otro, los valores reconstruidos que se obtienen de la acumulación de dichos costos son tan altos que todas las operaciones de exportación aparentan estar "dumpeadas". Lo cierto es que los productores no pueden fijar precios de venta suficientemente altos como para absorber el total de gastos por reestructuración porque, si lo hicieran, se quedarían fuera del mercado.

La regla antes citada permite que los gastos por reestructuración se distribuyan a lo largo del tiempo, de manera análoga a los gastos por depreciación, de tal suerte que el período investigado termina absorbiendo sólo la amortización que corresponde a ese año (por ejemplo, 1/15 del total del gasto por reestructuración, cuando el período de amortización es de 15 años). Sin embargo, de considerarse únicamente los gastos de reestructuración incurridos en el período investigado, la regla antes citada siempre beneficiaría al exportador: el gasto por reestructuración relacionado con el período investigado se repartiría entre este período y los períodos subsiguientes, con el cual el costo total de producción estimado para el primero invariablemente se reduciría.

A fin de asegurar que la aplicación de la regla en cuestión tiene efectos neutrales, los gastos por reestructuración incurridos previamente al período investigado también se toman en consideración. Por ejemplo, el período investigado puede terminar absorbiendo un 1/15 del gasto por reestructuración reconocido en ese mismo lapso, 1/15 del gasto por reestructuración reconocido 5 años atrás, y 1/15 de aquél reconocido hace 10 años. Como puede verse, se trata de una regla dirigida a asegurar un trato simétrico a las partes involucradas en el procedimiento.

Esta regla es perfectamente consistente con el artículo 2.2.1.1 del Acuerdo AD el cual indica que "los costos se ajustarán debidamente para tener en cuenta las partidas de gastos no recurrentes que benefician a la producción futura y/o actual".

Respuesta a la pregunta 4

Antes de responder a la pregunta, es necesario aclarar que la traducción es errónea. El texto de la fracción XI del artículo 46 del Reglamento no incluye el término "efectos transitorios". Más bien, el texto en cuestión dice "cuando ... (el) margen de utilidad ... no refleje una condición de largo plazo, sino una situación transitoria o coyuntural" (en inglés "when ... (the) profit margin ... does not reflect a long-term condition, but a situation which is temporary in nature").

Ahora bien, el fundamento en el Acuerdo AD para desestimar información por "una situación transitoria" es el artículo 2.2.2 del propio Código, aunque vale la pena aclarar que en el supuesto previsto en el artículo 46 fracción XI del Reglamento, no se desestiman datos reales, sino que por el contrario, se complementan con información financiera adicional (obviamente información propia del exportador investigado) a la que corresponda al período investigado.

Respuesta a la pregunta 5

Por regla general, las comercializadoras no venden en el mercado interno sino únicamente en los mercados de exportación. Si una comercializadora solamente compra productos por debajo de costo (saldos, por ejemplo, o segundas), sus precios de reventa a mercados externos tenderían a ser los mismos, o bien la diferencia entre un precio de exportación y otro sería poco significativa. Esto quiere decir que si el valor normal de tales empresas se fijara conforme a un precio de exportación a un tercer país, este valor normal tendería a ser muy similar al precio de exportación al mercado mexicano, lo que haría que los márgenes de dumping fueran muy cercanos a cero o incluso negativos. Este resultado, sin embargo, sería un contrasentido porque todas las mercancías en cuestión se habrían vendido originalmente en condiciones de pérdida.

De acuerdo con la regla que contiene el artículo 47 del Reglamento, el valor normal no puede establecerse sobre la base de los precios de reventa de productos adquiridos por debajo de costo. Esta posición es perfectamente compatible con el artículo 2.2.1.1 del Acuerdo AD, el cual indica que los costos involucrados en la determinación del valor normal "se calcularán normalmente sobre la base de los registros que lleve el exportador ... siempre que tales registros ... reflejen razonablemente los costos asociados a la producción y venta del producto investigado".

Respuesta a la pregunta 6

La venta entre partes relacionadas puede implicar el que los precios de exportación sean inusualmente bajos o inusualmente altos. En el primer caso, la empresa vendedora preferiría registrar su utilidad en el país importador en vez del país de exportación, por lo que el precio a las partes no relacionadas en el país importador sería más alto que el precio de un país a otro. La otra posibilidad es que el producto de que se trate se exporte de un país a otro a precios no dumping, pero que esta práctica ocurra en el momento de la venta, una vez que el producto ya ha sido internado al país importador. Este es el esquema que se conoce en inglés como "hidden dumping" y al que alude la disposición suplementaria con respecto al artículo VI del Acuerdo General que contiene al anexo 1 de éste. Bajo este esquema, el precio de exportación sería más alto que el precio de venta en el país importador, por lo que el distribuidor incurriría en una pérdida. A largo plazo, esta pérdida sería insostenible a menos de que fuera absorbida por la empresa matriz en el país de exportación. Este es el arreglo compensatorio a que alude el artículo 50 del Reglamento. El punto es que la simple asociación entre el exportador y el importador no es una condición suficiente para presumir que los precios de venta de uno y otro no son fiables.

Respuesta a la pregunta 7

El texto establece que, cuando la reconstrucción del precio de exportación afecte la comparabilidad para con el valor normal, éste puede ajustarse a un nivel comercial que resulte equivalente al del precio de exportación. Esta situación puede ocurrir de diversas maneras. Por ejemplo, cuando todas las ventas internas son a partes relacionadas, de tal suerte que ninguna de ellas califica como una operación comercial normal. Para efectos de calcular el valor normal, el precio de dichas ventas podría reemplazarse por el valor reconstruido. Sin embargo, en lo relativo a la estimación del margen de dumping, esto resultaría en la comparación de un valor reconstruido contra un precio de exportación ajustado, aun cuando las ventas en ambos mercados hayan tomado lugar en circunstancias idénticas

(ventas a partes relacionadas). En este caso, en los términos del artículo 2.4 del Acuerdo AD, el precio interno podría ajustarse de manera análoga al precio de exportación (el precio interno también se reconstruiría sobre la base del precio de venta al primer cliente no relacionado), de tal suerte que ambos precios se compararan sobre bases equiparables.

Respuesta a la pregunta 8

El artículo 36 de la Ley de Comercio Exterior especifica que los ajustes a precios serán "los que procedan". Por su parte, el artículo 2.4 del Código indica que "se tendrán debidamente en cuenta en cada caso, según sus circunstancias particulares, las diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios". Como puede verse, ambas frases son análogas. Por otro lado, las reglas para admitir ajustes se describen detalladamente en los artículos 54 (ajustes por diferencias en condiciones de venta), 55 (por diferencias en cantidades), 56 (por diferencias físicas) y 57 (por diferencias en cargas impositivas) del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Respuesta a la pregunta 9

El artículo 55 corresponde al ajuste por cantidades. El texto se explica por sí mismo. Sin embargo, para ayudar a su comprensión se proporciona la siguiente explicación. La fracción I de dicho artículo establece que cuando existe un esquema de precios diferenciados sobre la base del volumen de compra, el margen de discriminación de precios debe establecerse por estrato (por categorías de volumen); por ejemplo, valores normales de alto volumen comparados a precios de exportación de alto volumen. La fracción II del mismo artículo indica que, en los casos en que algunas ventas internas no son por volúmenes similares a los de exportación, los precios de estas ventas deben ajustarse a los precios internos que resulten comparables en términos de volumen a las ventas externas. Por ejemplo, si no existen ventas de exportación de bajo volumen, los precios de las ventas internas de bajo volumen deben ajustarse a los precios de las ventas internas de alto volumen (suponiendo que, en efecto, todas las ventas de exportación son a este nivel).

La fracción III del artículo antes citado establece ciertas reglas de control. El inciso A concierne a mercados ficticios. El inciso B requiere que el esquema de precios diferenciados por volumen se aplique en forma consistente; es decir, se tiene que mostrar que los precios de las ventas de alto volumen siempre son más bajos que los precios de las ventas de bajo volumen. Se anexa copia de la resolución final referente a la investigación antidumping sobre papel bond. Este caso ilustra *in extenso* la aplicación de las diversas disposiciones que contiene el artículo 55 del Reglamento.

Respuesta a la pregunta 10

Los gastos generales son los mismos para todos los productos. Por consiguiente, aun si las diferencias físicas afectaran los gastos generales, estas diferencias no harían que los precios de un producto y otro fueran distintos entre sí.

Respuesta a la pregunta 11

El artículo 58 del Reglamento es consistente con el artículo 2.4.1 del Acuerdo AD de 1994, sin embargo este último presenta reglas más específicas para realizar los ajustes o las conversiones de monedas.

Si bien el precepto mexicano sólo presenta la regla general y no los casos de excepción o las reglas más específicas, esto no significa una incongruencia con el Acuerdo AD, ya que el Código forma parte de la legislación de la materia y debe ser observado por las autoridades mexicanas.

Respuesta a las preguntas 12 y 13

Las reglas contenidas en el artículo 5.4 del Acuerdo AD de 1994 en ser observadas por la autoridad investigadora, por las razones expuestas en la respuesta a la pregunta 1.

Para aplicar el artículo 62 del Reglamento es necesario que los productores nacionales que consideren tener el carácter de solicitantes, comprueben ante la autoridad investigadora si se encuentran o no en dichos supuestos. Además, el último párrafo de este artículo establece claramente que "la aplicación de esta disposición deberá ser consistente con los compromisos ... en tratados o convenios internacionales", por lo que es totalmente compatible con las disposiciones del Acuerdo AD.

Respuesta a la pregunta 14

Si bien el artículo 64 fracción III del Reglamento no contiene el concepto de "magnitud del margen de dumping", si está previsto en el artículo 3.4 del Acuerdo AD de 1994 y por las razones señaladas en la respuesta a la pregunta 1 debe ser observado por la autoridad investigadora.

Respuesta a la pregunta 15

Si bien el artículo 67 del Reglamento no señala el estándar *de minimis* del margen de dumping y del volumen de importaciones que establecen los artículos 3.3 y 5.8 del Acuerdo AD de 1994, dicha deficiencia se subsana con el contenido de los mismos artículos 3.3 y 5.8 del Acuerdo AD, los cuales deben ser observadas por la autoridad mexicana, por las razones expuestas en la respuesta a la pregunta 1.

Respuesta a la pregunta 16

La terminología utilizada por el artículo 68 del Reglamento coincide con la terminología del artículo 3.7 del Acuerdo AD de 1994, en el sentido de que la "determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

En la práctica, México siempre ha aplicado los criterios previstos en el artículo 68 del Reglamento, por lo que la entrada en vigor del Acuerdo AD y del Acuerdo de SSMC, no significan cambios significativos en las investigaciones.

La "probabilidad fundada" a que se refiere el artículo 68 del Reglamento consiste en que la autoridad tenga elementos que le permitan inferir que existe la posibilidad de que se den los supuestos a que se refieren las fracciones I y II tanto del artículo 42 de la Ley como de los artículos 3.7 del Acuerdo AD y 15.7 del Acuerdo de Subvenciones.

El artículo 68 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior es totalmente compatible con el 3.7 del Acuerdo AD. El hecho de que el 68 del Reglamento mencione "probabilidad fundada" no reviste mayor problema, sólo significa que la "probabilidad" debe determinarse a partir de bases objetivas.

Respuesta a la pregunta 17

El texto del último párrafo del artículo 75 del Reglamento es consistente con el texto del artículo 5.9 del Acuerdo AD de 1994, ya que significan exactamente lo mismo, por lo que no hay inconsistencia alguna y no es necesaria reforma alguna.

Respuesta a la pregunta 18

Es importante señalar que la obligación de notificar al gobierno del miembro exportador interesado antes de iniciar la investigación se establece en el artículo 5.5 del Acuerdo AD de 1994.

Los artículos mencionados de la Ley de Comercio Exterior y del Reglamento no previenen esta obligación, sin embargo por las razones expuestas en la respuesta a la pregunta 1, la autoridad mexicana deberá observar lo dispuesto en el artículo 5.5 del Acuerdo AD de 1994.

Adicionalmente, el artículo 53 de la Ley de Comercio Exterior cumple con lo dispuesto en el artículo 6.1.3 del Acuerdo AD, en los términos que en el mismo se establecen.

Respuesta a la pregunta 19

El artículo 76 del Reglamento establece la facultad que tiene la autoridad investigadora para ampliar el período de tiempo de la investigación, en caso de considerarlo necesario. Si la autoridad tomara esta decisión y hubiese una imposición de cuota compensatoria, la misma se basaría en los resultados obtenidos tanto en el lapso original, como en el período extendido. Es evidente que esta facultad debe estar debidamente motivada y a las partes les será requerida la información complementaria a dicho período.

Respuesta a las preguntas 20 y 21

El artículo 12.1.1 del Acuerdo AD, específicamente en sus incisos iii) y iv), establece que todo aviso público de inicio de una investigación deberá contener "la base del dumping alegado en la solicitud" y "un resumen de los factores en los que se basa el daño alegado", de igual forma, el artículo 80 fracción II del Reglamento exige que todo aviso público de inicio de una investigación deberá contener "la fundamentación y motivación que sustenten la resolución". El término "motivación" se refiere a todos aquellos argumentos, razonamientos, hechos y factores que consideró la autoridad investigadora para, en este caso, iniciar la investigación. Dentro de dichos argumentos, razonamientos, hechos y factores se encuentran todos aquellos elementos de convicción que sirvieron de base para iniciar una investigación, independientemente de que los hayan aportado los solicitantes o los haya obtenido la autoridad por otros medios.

La autoridad investigadora, antes de publicar el inicio de la investigación, se cerciora de que se haya cumplido con este requisito, así como con todo aquello que exige la legislación aplicable para iniciar una investigación, es decir, al momento de la publicación del inicio de la investigación, ya existe en el expediente administrativo constancia de representatividad de los productores nacionales³.

Respuesta a las preguntas 22 y 23

En este punto aparentemente existe una confusión, ya que las reuniones técnicas de información tienen como finalidad dar a conocer en detalle los cálculos y la metodología utilizados por la autoridad investigadora para llegar a su determinación.

La solicitud de las reuniones técnicas debe hacerla la parte interesada dentro de los cinco días después de publicada una resolución preliminar o final.

³Ver cualquier resolución dictada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La no asistencia a dichas reuniones no afecta al exportador, porque son las partes quienes solicitan dichas reuniones.

Respuesta a las preguntas 24 y 25

Hasta el día de hoy, no se han llevado al cabo, formalmente, audiencias conciliatorias.

Respuesta a las preguntas 26, 27 y 28

A diferencia de la legislación de la UE, en la que se establece que el derecho antidumping "... será inferior a dicho margen si así resulta adecuado para eliminar el perjuicio a la industria", la Ley de Comercio Exterior y el Acuerdo AD de 1994 indican que "Las cuotas podrán ser inferiores al margen ..." en el primer caso y que "es deseable que el establecimiento del derecho sea inferior al margen ..." en el segundo; es decir, el establecimiento de un derecho inferior al margen no tiene carácter obligatorio. No obstante, México ha desarrollado diversas reglas para aplicar tal disposición. Las reglas se describen brevemente en los párrafos siguientes.

El principio en el que se basan las reglas para establecer un derecho inferior al margen es el siguiente: los precios de exportación en condiciones de dumping pueden afectar los precios de la producción nacional ya sea deprimiéndolos o bien anclándolos en relación a un precio internacional no distorsionado, si este es el caso, los precios actuales de la producción nacional son inferiores al nivel que deberían observar en ausencia de prácticas de dumping

Si la autoridad investigadora mexicana determina lo anterior, se estima el monto de la cuota compensatoria suficiente para posicionar el precio de exportación en condiciones de dumping sobre el precio internacional relevante en el mercado interno.

Para establecer el monto necesario para eliminar el daño causado por el dumping, se determina un precio internacional relevante (que es un precio internacional no distorsionado puesto en México) que sirve como referencia para situar los precios de la producción nacional en ausencia del dumping. La autoridad investigadora evalúa si los precios de la producción nacional, en ausencia de la práctica de dumping, corresponderían a un precio de exportación puesto en México equivalente al valor normal en el país exportador, al precio de exportación observado en condiciones de dumping, o a un precio intermedio entre éstos; de tal forma que:

- i) Si el precio internacional relevante es igual al valor normal, debe fijarse un derecho equivalente al margen de dumping. Asimismo, si no es posible identificar un precio internacional no distorsionado, se tomaría el valor normal del exportador investigado como el precio internacional relevante y, por consiguiente, la cuota compensatoria sería igual al margen de dumping.
- ii) Si el precio internacional relevante se ubica entre el valor normal y el precio de exportación en condiciones de dumping, debe establecerse una cuota compensatoria suficiente para posicionar el precio de exportación en condiciones de dumping sobre el precio internacional (*lesser duty rule* aplicada en casos como dióxido de titanio en contra de la India, tripolifosfato de sodio en contra de España).
- iii) Si el precio internacional relevante es idéntico al precio de exportación, entonces el dumping no causa daño; los exportadores que discriminan precios entran al mercado internacional a los mismos precios que los exportadores que no discriminan precios y, en consecuencia, la producción nacional enfrenta los precios contra los que tendría

que competir de cualquier forma (ej. caso de harina de pescado en contra de Chile y papel bond en contra de Estados Unidos).

La limitación de este enfoque radica en la dificultad de identificar el precio internacional relevante. En las materias primas, commodities, el arbitraje es relativamente fluido, de manera que los precios de las transacciones se concentran en intervalos estrechos y pueden tomarse las cotizaciones en bolsas internacionales, pero este no es el caso de los productos diferenciados. Por tanto, la falta de definición de un precio internacional relevante para los productos diferenciados representa muchas veces uno de los mayores obstáculos para la aplicación de este enfoque.

Por otra parte, resulta evidente que las referencias de precios internacionales sólo son útiles en los mercados donde las distorsiones son relativamente poco significativas; por ejemplo, la autoridad investigadora no emplearía el precio internacional del azúcar o de los lácteos como un precio internacional relevante.

En lo referente a la pregunta 28, como se desprende de la explicación anterior, la determinación de un derecho inferior al margen necesariamente implica que está basada en un nivel determinado de precios y, por consiguiente, en un "margen de comprensión o contención de precios" del producto nacional similar (México no se refiere a este diferencial de precios como lo hace la UE; es decir "margen de daño").

Respuesta a las preguntas 29, 30 y 31

En principio, se publica el inicio del procedimiento en el Diario Oficial de la Federación. Inmediatamente después se notifica la parte o las partes sujetas al procedimiento o, en su caso, al gobierno extranjero de que se trate. Dentro de un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir de la publicación del inicio, las partes involucradas deberán manifestar lo que a su derecho convenga. Posteriormente, en un plazo máximo de 130 días hábiles posteriores al inicio del procedimiento, la autoridad deberá publicar la resolución definitiva en el Diario Oficial de la Federación y notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento.

Los presupuestos necesarios para extender la aplicación de la cuota compensatoria son tres: i) en caso de introducir al territorio nacional piezas o componentes destinados a operaciones de montaje en territorio nacional de mercancías sujetas a cuotas provisionales o definitivas, de tal modo que se pretenda evitar el pago de las mismas, ii) en el caso de que las piezas o componentes sean ensamblados en un tercer país cuyo producto terminado se introduzca al territorio nacional, con el objeto de eludir el pago de alguna cuota compensatoria; y iii) en el caso de que se exporten mercancías con diferencias físicas relativamente menores con respecto a las sujetas a cuotas compensatorias provisionales o definitivas con el objeto de eludir el pago de éstas.

Solamente se investiga el hecho de que se evada el pago de la cuota compensatoria al actualizarse alguno de los supuestos que marca el artículo 71 de la Ley.

Si bien no existe disposición relativa en los instrumentos que forman parte del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, tampoco existe disposición que contradiga o prohíba lo dispuesto en los artículos 71 de la Ley y 96 del Reglamento. Cabe aclarar que esta cuestión se encuentra pendiente de regularse dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, ya que de acuerdo con la Decisión sobre las Medidas contra la Elusión la misma se remitió, para su resolución, al Comité de Prácticas Antidumping. Por lo tanto, una vez que exista esta resolución, México la acatará como lo ha hecho con el resto de los preceptos de la Organización Mundial del Comercio.

Respuesta a la pregunta 32

Ni la Ley de Comercio Exterior ni su Reglamento contienen posición relacionada con el artículo 9.5 del Acuerdo AD de 1994, sin embargo por las razones expuestas en la respuesta a la pregunta 1, la autoridad investigadora deberá observar lo previsto en esta disposición para la realización de las revisiones a nuevos exportadores.

Independientemente de lo anterior la Secretaría está trabajando en las modificaciones necesarias para adecuar la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento a los Acuerdos AD y SSMC.