

64
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL SISTEMA ANTIDUMPING MEXICANO

T E S I S

QUE PRESENTA:

ERIKA GUZMAN SOULE

MEXICO, D. F.

1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"El Sistema Antidumping Mexicano"

por

Erika Guzmán Soulé

Agradezco a Jorge Miranda, Mario Ruiz, Benjamin Fuentes y Jorge Carreto por su participación en la elaboración de este trabajo.

INDICE

<i>Introducción</i>	1
Capítulo I	
<i>Marco jurídico interno y externo</i>	10
<i>Medios de impugnación internos y externos</i>	11
Capítulo II	
<i>Generalidades del sistema</i>	14
<i>Breve resumen de los casos</i>	19
<i>Etapas de una investigación</i>	21
<i>Conclusión de los casos</i>	29
Capítulo III	
<i>Determinación del margen de "dumping" en un caso "vía precios" y en un caso "vía costos"</i>	31
Capítulo IV	
<i>Estadísticas generales del sistema mexicano</i>	58
<i>"Cobertura" de las investigaciones sobre importaciones y sobre producción</i>	64
<i>Análisis de los bienes investigados por tipo de bien</i>	66
<i>Análisis de los bienes investigados por sector</i>	70
<i>Análisis de los bienes investigados por país</i>	74

<i>Resultados ("cociente de éxito")</i>	77
<i>"Cobertura" de las cuotas AD / AS sobre importaciones y sobre producción</i>	78
<i>Rangos de las cuotas AD / AS por tipo de economía (de mercado o centralmente planificada)</i>	80
<i>"Desviación de comercio"</i>	82
<i>Cuotas AD / AS: México y Estados Unidos</i>	86

Capítulo V

Análisis de dos casos importantes:

Harina de pescado originaria de la República de Chile 88

*Aceros: Placa en hoja y lámina galvanizada
originarios de Estados Unidos* 94

Resumen y conclusiones 107

Bibliografía 115

INTRODUCCIÓN

En 1985, México inició un intensivo programa de liberalización comercial. Entre 1985 y 1987, la mayor parte de las restricciones cuantitativas a la importación fueron abolidas y reemplazadas por protección arancelaria, a la vez, los picos arancelarios fueron eliminados paulatinamente. A finales de 1987, este programa aceleró su desarrollo y el arancel máximo fue "anclado" a una tasa del 20 por ciento. Este "techo" es significativamente más bajo que aquél al que México está comprometido por ser miembro de la OMC (50 por ciento en el protocolo de adhesión en 1986, y 35 por ciento después de la Ronda Uruguay); esta circunstancia se ha mantenido en la mayoría de los casos.¹

La remoción de las licencias de importación y la disminución en los aranceles provocó que los precios de los bienes comerciables mexicanos disminuyeran, alineándose así a los precios de las importaciones. Esto es consecuencia de que, en una economía pequeña abierta al exterior, los precios internos se determinan exógenamente: los consumidores internos sólo desearían adquirir bienes nacionales si el precio que pagan por ellos fuera equivalente al que pagarían por mercancía importada. Esto implica, sin embargo, que si los precios de las importaciones están afectados por prácticas de "dumping" o por subsidios, los precios internos se ajustarían a una referencia distorsionada.

¹ A lo largo de los años han habido pocas excepciones a esta regla. Por ejemplo, en mayo de 1995 los aranceles a las importaciones de manufacturas de cuero, zapatos y vestido aumentaron del 20 al 35 por ciento.

Entre 1985 y 1986, México adoptó una serie de instrumentos legales necesarios para operar un sistema en contra de las prácticas desleales de comercio.² Este sistema se dedicaría a realizar investigaciones sobre los dos tipos de prácticas desleales: "dumping" y subsidios. En este trabajo nos enfocaremos en particular al análisis del "dumping".

Brevemente, "dumping" significa vender a un mercado de exportación una mercancía a un precio menor al que se vende en el mercado interno.

La liberalización económica que se ha dado en nuestro país en los últimos años ha provocado que los consumidores adquieran todo tipo de bienes a precios internacionales y no a precios protegidos. El hecho de que los precios estén protegidos no es recomendable dado que los bienes importables se producen de más mientras que los exportables se producen de menos. Esto sucede porque la protección hace al precio interno de los exportables relativo al de los importables más bajo que el precio mundial.

Es un hecho que los productores nacionales han tenido que competir en la arena internacional lo cual los ha obligado a ser más competitivos. Si los productores nacionales no son competitivos a ese nivel, esto se verá reflejado en sus precios ya que, para poder cubrir los altos costos de producción derivados de la ineficiencia, sus precios tienen que ser, a su vez, altos.

² En 1985 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Comercio Internacional y ratificó tanto la entrada de México a la OMC como el Código Antidumping en 1986. En ese año, el Poder Ejecutivo publicó el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio, el cual ha sido renovado.

Sin embargo, la competencia que enfrentan puede ser de dos tipos: competencia leal o competencia desleal. Por medio del sistema contra prácticas desleales se definen las reglas de la competencia leal en el ámbito internacional.

La protección provoca una mala asignación de recursos. Los exportables se producen de menos y los importables se producen de más. Esto sucede porque la protección hace al precio interno de los exportables relativo al de los importables más bajo que el precio mundial. Los subsidios a las importaciones o a las exportaciones son equivalentes a "protección contraria". Esto es, los subsidios a la exportación o a la importación hacen al precio interno de los exportables más alto que el precio mundial.

Los subsidios a la importación pueden ser financiados por el propio país importador o por los exportadores de otros países. En el último caso, esto ocurriría a través de prácticas de discriminación de precios (o "dumping") o de subsidios. Esa distorsión en los precios relativos internos vis a vis los precios relativos mundiales origina una mala asignación de los recursos por la cual los exportables se producen de más y los importables se producen de menos. Las cuotas compensatorias³ sirven para mover los precios relativos internos hacia los precios relativos mundiales .

³ Una cuota compensatoria es el sobrepago que debe hacer el importador sobre los productos investigados que introduzca al país. El monto de la cuota compensatoria generalmente representa el margen de "dumping". A su vez, el margen de "dumping" es la diferencia entre el precio interno del producto bajo investigación y el precio de exportación a México, relativa a éste último.

Evidentemente, en el contexto de este trabajo se antoja comentar sobre la competencia internacional en general. Según Porter⁴, el determinante fundamental para elevar los estándares de vida de una nación es la productividad y la competencia es impulsora de la productividad. Es muy común que se piense que la industria nacional se vale de este tipo de investigaciones para aislarse de la competencia a nivel internacional por medio de la imposición de cuotas compensatorias. Esto es parcialmente cierto. En efecto, las empresas no quieren competir internacionalmente pero esto ocurre cuando la competencia que enfrentan es desleal.

Por otro lado, es cierto que algunas veces la falta de productividad de los empresarios nacionales los lleva a solicitar investigaciones "antidumping" a sus gobiernos para, desde el inicio de la investigación, provocar un efecto en las importaciones (ya que no se sabe cuál será el resultado de la investigación, es decir, los importadores prefieren no correr el riesgo de tener que pagar más adelante una cuota compensatoria sobre sus importaciones) y así, obtener un alivio aun cuando éste sea temporal (este sería el caso si la investigación no culmina en la imposición de cuotas compensatorias).

Para Porter, el ambiente de competencia interna de las empresas determina su capacidad de competir internacionalmente. En efecto, en la práctica, en las investigaciones "antidumping" se ha comprobado que las empresas exportadoras denunciadas son, en términos generales,

⁴ Michael E. Porter, "The Competitive Advantage of Nations", the Free Press, New York, 1990.

altamente competitivas dentro de su propio mercado, lo cual facilita que lo sean en los mercados de exportación.

Para este autor, son las empresas y no las naciones las que compiten internacionalmente. Aun cuando dicha afirmación puede ser correcta, en el marco de las investigaciones "antidumping", éstas se realizan en contra de un país en su conjunto. Las empresas denunciadas presentan pruebas de que existe la práctica de "dumping" a nivel país, no a nivel empresa. Sin embargo, cada una de las empresas tiene su propio margen de discriminación de precios. Es decir, se comprueba, empresa por empresa, si la competencia es leal o desleal. En el caso de los subsidios podría pensarse que es la nación subsidiante la que compite en forma desleal, sin embargo, aun cuando el gobierno es el que otorga el subsidio, algunas veces lo hace de forma selectiva, es decir, los subsidios no están disponibles para todas las empresas de una industria sino para algunas en particular por lo que seguiría siendo la empresa y no la nación la que compite en forma desleal con los productores nacionales.

Es muy importante aclarar que, para efectos del cálculo del margen de "dumping", es irrelevante qué tan productiva es la empresa exportadora. El razonamiento detrás de esta afirmación es el siguiente: si estamos hablando de un caso simple de discriminación de precios o del caso más complicado donde existe el alegato de ventas a pérdida, la comparación siempre se realiza contra el precio de exportación. En otras palabras tanto el precio ínterno (o, en su caso, la "reconstrucción" de este precio) como el precio de exportación se refieren al propio país exportador. Como vemos, al calcular el margen de "dumping" nunca se hace una comparación contra el

precio de la industria nacional. Los precios a los que los productores nacionales ofrecen la misma mercancía que la importada y el grado de competitividad de los denunciantes solamente es relevante para efectos del análisis de "daño" a la producción nacional.

Para Porter las empresas deben elegir entre dos estrategias para competir: costos bajos o diferenciación de producto. Es claro como las empresas exportadoras que se ven involucradas en investigaciones "antidumping" eligen entre estas dos estrategias: algunas empresas deciden bajar los costos al máximo posible y así vender a precios bajos a un gran número de compradores tanto internos como del exterior. Esto reduce los márgenes de ganancia pero amplía el alcance del mercado por la producción en masa. Otras empresas deciden exportar ciertos productos que son altamente especializados, productos diferenciados. Esto incrementa los márgenes de ganancia pero restringe el tamaño del mercado ya que los clientes son solamente aquéllos que requieren de ese producto diferenciado. Si las empresas optan por bajar costos es menos probable que, si existe el alegato de ventas a pérdida, se encuentre que en realidad no es que el exportador esté vendiendo a pérdida, sino que sus costos son muy bajos. Por otro lado, si opta por producir mercancías diferenciadas, éstas serán comparadas con los mismos productos de exportación, lo cual no afecta de manera alguna los cálculos ya que estaríamos comparando un producto especializado para la venta interna contra el mismo producto especializado para su venta al mercado de exportación. Para efectos del análisis de "daño" si es relevante que el producto sea o no especializado porque se analizaría si el productor nacional tiene la posibilidad de producir esas mercancías.

Es claro que si los productores nacionales deciden competir internacionalmente por medio de bajar sus propios costos, esto no los protege del que un gobierno extranjero decida subsidiar a sus empresas. Es decir, aun cuando los productores nacionales sean competitivos, pueden estar compitiendo en términos no equitativos ante empresas que gozan de subsidios.

Este trabajo tiene básicamente tres objetivos: primero, justificar la existencia del sistema "antidumping" dentro de un marco de liberalización económica; segundo, mostrar la complejidad del sistema en cuanto a los aspectos metodológicos y, tercero, comprobar que tanto las investigaciones como las cuotas compensatorias impuestas representan un porcentaje muy bajo en relación con las importaciones totales o en relación con la producción nacional total; asimismo, se analizará por qué las cuotas compensatorias no ofrecen una protección que se refleje uno a uno con el monto de la cuota compensatoria más alta impuesta dado que, por un lado, otros exportadores también bajo investigación tendrían cuotas más bajas y por otro lado, los productores nacionales siguen enfrentando a los competidores de otros países.

En el Capítulo I de este trabajo abordaremos el marco jurídico tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo que engloba al sistema mexicano contra prácticas desleales. Es importante señalar que en este trabajo no analizaremos la congruencia de la legislación interna con el Código Antidumping firmado recientemente como producto de la Ronda Uruguay ya que aún se están analizando las modificaciones necesarias

para que los instrumentos de carácter interno sean completamente congruentes con el Código Antidumping. Una vez ubicados en el ámbito legislativo tocaremos los métodos existentes para impugnar tanto interna como externamente las resoluciones emitidas por la Secretaría y presentaremos algunas estadísticas simples.

En el Capítulo II se analizarán brevemente los dos tipos de prácticas desleales: "dumping" y subvenciones. Se comentará sobre el tipo de sistema: "unitario" y lo que se conoce como "daño" a la producción nacional. Asimismo, se mostrarán unos cuadros resumen sobre las investigaciones por prácticas desleales. Será abordado el procedimiento en este capítulo: veremos cuáles son las etapas que debe observar una investigación "antidumping" desde su inicio hasta su conclusión y lo que sucede aun después de concluido un procedimiento.

El Capítulo III es de gran importancia y complejidad. Se trata de metodología utilizada para determinar el margen de "dumping" tanto en los caso "vía precios" como en los complejos casos "vía costos". Brevemente, un caso "vía precios" es aquél en el que el productor nacional presenta pruebas de que los exportadores diferencian sus precios de venta internos de los de exportación a México. En un caso "vía costos" existe el alegato por parte del productor nacional de que los exportadores venden en su mercado interno a precios que no cubren los costos totales de producción.

En el Capítulo IV se analizarán algunas estadísticas relevantes en cuanto a los resultados obtenidos por el sistema. Las estadísticas se

refieren a la "cobertura"⁵ de las investigaciones y de las cuotas compensatorias sobre la producción y las importaciones totales; la clasificación de las investigaciones por tipo de bien (intermedios, de consumo y de capital), por sectores (manufacturero, químico, textiles, minerales, etc.) y por país; así como los rangos de las cuotas compensatorias impuestas.

Por último, se analizarán dos casos de gran trascendencia en el sistema "antidumping" mexicano: el caso de aceros planos originarios de Estados Unidos y el caso de harina de pescado originaria de la República de Chile. El primero por la complejidad metodológica, el segundo por la excepcionalidad conceptual.

⁵ Se entiende por "cobertura" la proporción que representan los productos investigados ó las cuotas compensatorias impuestas (en términos de valor) en relación con las importaciones totales y la producción total.

CAPÍTULO I

MARCO JURÍDICO INTERNO Y EXTERNO

En 1985 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Comercio Internacional y en 1986 el Poder Ejecutivo publicó el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, el cual ha sido renovado por nuevos instrumentos.

La Ley de Comercio Exterior (en lo sucesivo, la Ley) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y el Reglamento de Comercio Exterior (en lo sucesivo, el Reglamento) publicado el 30 de diciembre de 1993 forman el marco jurídico interno relativo a prácticas desleales de comercio exterior.

En 1986 el Congreso de la Unión ratificó el ingreso de México a la OMC y el Código Antidumping formó el marco jurídico externo en esta materia. Como producto de la Ronda Uruguay se creó un "nuevo" Código Antidumping y siendo México miembro de la OMC, adoptó dicho instrumento.

En nuestro país, conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Mexicana, al ser firmados los tratados internacionales se incorporan automáticamente a la ley mexicana. Por esta razón, en México a diferencia de Estados Unidos por ejemplo, no es necesario redactar "leyes de implementación". Es decir, en México, el Código Antidumping se "autoimplementa".

México ha firmado tratados internacionales con Chile, Bolivia y Costa Rica, además del denominado G-3 con Colombia y Venezuela. Estos tratados contemplan apartados específicos en materia de "dumping", sin embargo, cabe señalar que esencialmente este articulado hace referencia a las disposiciones ya establecidas por la OMC.

El 20 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC); indudablemente el más destacado de los tratados que México ha firmado. El TLC entró en vigor al enero siguiente. En él, al igual que en los tratados mencionados, prevalece la observancia del Código Antidumping.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INTERNOS Y EXTERNOS

Un mecanismo de defensa muy utilizado en nuestro país es el "amparo". Éste se solicita con base en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Este método de impugnación puede ser solicitado por cualquiera en contra de las resoluciones emitidas por el Gobierno Mexicano.

En lo que se refiere a las investigaciones por prácticas desleales de comercio internacional, se han presentado cerca de 50 amparos en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría. Cabe señalar que esto no quiere decir que el 25 por ciento de las 192 investigaciones que se han iniciado tienen un amparo, ya que éste se solicita individualmente, por ejemplo, por un solo importador. Esto es, un importador de los muchos que

están involucrados en cada investigación. El porcentaje correcto sería el número de amparos solicitados sobre el total de los involucrados en todas las investigaciones. Esto arrojaría una cifra alrededor del uno por ciento. El porcentaje de amparos resueltos a favor del que lo solicitó es del orden del 18 por ciento (9 / 50).

Otro medio de impugnación es el recurso administrativo de "revocación". Éste tiene por objeto, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley, el revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada. Los artículos 94 al 98 de la Ley regulan dicho procedimiento. Cualquiera de las partes involucradas tiene el derecho de impugnar por esta vía.

Se han solicitado cerca de 14 recursos de revocación. Prácticamente nunca se han solucionado a favor del que lo ha solicitado. El recurso de revocación es una instancia que debe agotarse antes de solicitar el llamado "Juicio de Nulidad" ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro de los mecanismos externos de impugnación, involucrando a cualquier nación firmante de la OMC y ante el denominado "Órgano de Solución de Diferencias" (OSD) se ventilan los desacuerdos sobre las resoluciones emitidas por la autoridad competente de cualquiera de los países integrantes. El artículo 17 del Código establece las particularidades del procedimiento.

México impugnó ante la OMC la resolución emitida por Estados Unidos en contra del cemento mexicano. Este es el único caso que México

ha impugnado en esta instancia. Hasta la fecha no se ha solicitado en la OMC la revisión de alguna resolución mexicana.

Dentro del marco del Tratado de Libre Comercio el Capítulo XIX - "Revisión y Solución de Controversias en Materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias"- establece con detalle lo relativo al mecanismo de revisión denominado "pánel binacional".

México ha impugnado ante un "pánel binacional" cinco resoluciones emitidas por Estados Unidos. Las Investigaciones impugnadas son: prendas de vestir de piel, utensilios de cocina de acero porcelanizado (peltre), cemento y tubería petrolera. Estados Unidos, por otro lado, ha impugnado 3 resoluciones mexicanas: placa de acero, lámina galvanizada y poliestireno.

CAPÍTULO II

GENERALIDADES DEL SISTEMA

Es importante señalar que el capítulo anterior sobre medios de impugnación y estadísticas se refiere a los dos tipos de prácticas desleales: "dumping" y subsidios. El tema de los subsidios no será abordado en detalle, sin embargo, con el objeto de no obviarlos por completo, explicaremos a grandes rasgos esta práctica.

Las subvenciones o subsidios son cualquier transferencia financiera de un gobierno a un particular y que confiere a este último un beneficio.

En cuanto a la forma de erogación, las transferencias pueden ser directas o indirectas. Se trata de transferencias directas cuando el propio gobierno es quien la efectúa e indirectas si el gobierno lo hace a través de un organismo público.

La transferencia puede ser explícita o implícita. Las transferencias explícitas implican la erogación de fondos públicos, por ejemplo, las infusiones de capital, las asunciones de pasivos o los pagos suplementarios a los precios recibidos por los agricultores. Las transferencias implícitas solo disminuyen la recaudación fiscal, por ejemplo, las exenciones y los reembolsos de impuestos, la concesión de préstamos por parte de bancos estatales a tasas preferenciales o la venta de bienes y servicios a precios inferiores a los de mercado.

Para efectos del cálculo del monto del subsidio, éstos pueden clasificarse como amortizables o no amortizables. Los subsidios amortizables son los que están relacionados con gastos de capital, por ejemplo, las aportaciones de capital para la compra de activos. El subsidio amortizable se proratea prospectivamente a lo largo del tiempo (por lo general, se utiliza el periodo de vida útil de los activos en cuestión). Los subsidios no amortizables son los relacionados con los gastos corrientes, por ejemplo, los que se utilizan para el pago de servicios como la luz. Estos subsidios no se proratean a lo largo del tiempo sino que se incluyen en su totalidad para el periodo investigado.

El margen de subvención refiere la diferencia entre el precio de exportación no afectado por los subsidios y el precio de exportación subsidiado relativa a este último.

La administración del sistema fue encomendada a una unidad especial dentro de la SECOFI, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en lo sucesivo referida como: la Secretaría o la Autoridad Administradora). Esta unidad fue alojada bajo el área responsable de atender los asuntos de comercio exterior.

El sistema fue organizado bajo un esquema "unitario", es decir, la Secretaría determina tanto el nivel de "dumping" / subsidio, como los aspectos de "daño", en una investigación. El análisis de "daño" es el que permite determinar si las importaciones en condiciones desleales han "dañado" a la producción nacional y además, si este "daño" se derivó de la práctica desleal y no de otros eventos. A esto último se le llama

"causalidad". Para la imposición de una cuota compensatoria es necesario que existan los tres elementos: (i) la práctica desleal, (ii) "daño" a la producción nacional y, (iii) "causalidad" entre los dos anteriores. Este esquema difiere del enfoque "bifurcado" seguido por Estados Unidos y Canadá, sin embargo, es similar en la práctica al empleado en otras jurisdicciones, tales como la Unión Europea y Venezuela.

Cabe resaltar que el tema de "daño" a la producción nacional, aun cuando es imprescindible para el desarrollo de una investigación, no será abordado en este trabajo. Sin embargo, daremos a continuación un breve resumen de lo que es el "daño". Se entiende por "daño", la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra la producción nacional de las mercancías investigadas. También se considera "daño" el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.

La determinación de "daño" se realiza tomando en cuenta variables como:

(i) el volumen de las importaciones (para ver si éstas se han incrementado considerablemente en relación con la producción o el consumo interno del país);

(ii) el efecto sobre los precios causado por la práctica desleal o si el efecto de esas importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o impedir su alza;

(iii) el efecto sobre los productores considerando todos los factores e índices económicos pertinentes (disminución en el volumen de producción, ventas, participación en el mercado, utilidades, productividad, rendimiento de las inversiones o la utilización de capacidad instalada), los

factores que repercuten en los precios así como los efectos negativos en el flujo de caja, existencias, empleo, salarios, capacidad de reunir capital, inversión o crecimiento de la producción y,

(iv) otros elementos que la Autoridad considere conveniente.

Se entiende por "amenaza de daño" el peligro inminente y claramente previsto de "daño". Su determinación se realiza tomando en cuenta:

(i) que el incremento de las importaciones en condiciones desleales indique elevada probabilidad de que se produzca, en el futuro inmediato, un aumento sustancial de dichas importaciones;

(ii) que la capacidad libremente disponible del exportador indique que aumentarán las exportaciones (tomando en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que pudieran absorber el posible aumento);

(iii) que las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios (bajándolos o impidiendo que suban) y que provocarán probablemente un aumento en la demanda de nuevas importaciones;

(iv) las existencias del producto;

(v) la rentabilidad esperada de inversiones factibles y,

(vi) otros elementos que la Autoridad considere convenientes.

Para efectos de determinar tanto el "daño" como la "amenaza de daño" se puede acumular tanto el volumen como el efecto de las importaciones de dos o más países bajo investigación.

Para la imposición de una cuota compensatoria, ya sea preliminar o definitiva, debe existir "daño" (o "amenaza de daño") a la producción nacional y además éste debe ser causado por la práctica desleal (aunque no necesariamente sólo por ella).

De acuerdo con la legislación mexicana actual, la unidad dependiente de SECOFI que maneja las investigaciones por prácticas desleales de comercio también es responsable de conducir las investigaciones de "salvaguardas" tanto en el contexto de la OMC como en el de los tratados regionales de comercio. Las "salvaguardas" son medidas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de las mercancías para prevenir o remediar el "daño" serio a la producción nacional y facilitar el ajuste de los productores nacionales. Las "salvaguardas" pueden consistir en aranceles (específicos o ad-valorem), permisos previos o cupos máximos. Una "salvaguarda" se otorga cuando las importaciones se han incrementado en forma sustancial aunque cabe señalar que en estos casos, los precios de las importaciones no sean precios desleales. Es decir, la producción nacional se ve "dañada" únicamente por el incremento de las importaciones aun cuando éstas se hayan efectuado a precios leales. Hasta la fecha en que se escribe este documento, SECOFI solamente ha iniciado un procedimiento de "salvaguarda": harina de pescado originaria de la República de Chile. El hecho de que no se hayan iniciado más casos de "salvaguardas" puede explicarse básicamente por el hecho de que el tope arancelario está muy por debajo de la tasa consolidada del 35 por ciento, lo que significa que existe un amplio campo para que se presenten alzas arancelarias sin exceder al nivel pactado en la OMC.

BREVE RESÚMEN DE LOS CASOS

A continuación se presentarán tres cuadros resumen sobre el sistema mexicano contra prácticas desleales. El Cuadro 2.1 indica las investigaciones por prácticas desleales que se han iniciado desde la creación de la Dirección General de Prácticas Desleales en 1987. También se muestran las etapas "básicas" que debe seguir cada investigación. Estas etapas son: Inicio de Investigación, Resolución Preliminar, Resolución Definitiva, Inicio de Revisión de la Resolución Definitiva y Revisión de la Resolución Definitiva.

Pueden existir etapas "intermedias" entre las etapas "básicas" (por ejemplo, un recurso de revocación o un amparo). Cabe señalar que éstos son métodos de impugnación que, a su vez, forman parte del procedimiento general de una investigación.

Cuadro 2.1
Investigaciones por Prácticas Desleales

Año	Inicio de Investigación	Resolución Preliminar	Resolución Definitiva	Inicio de Revisión de la Definitiva	Revisión de la Definitiva	Total
1987	18	5	2	---	---	25
1988	11	15	12	---	---	38
1989	7	5	11	---	---	23
1990	12	6	7	1	1	27
1991	9	17	17	6	6	55
1992	27	12	16	16	7	78
1993	82	40	18	---	---	140
1994	25	19	39	4	2	89
1995 ^{1/}	1	49	---	---	---	50
TOTAL	192	168	122	27	16	---

^{1/} Datos de Enero a Junio de 1995
Fuente: Base de datos, UPCI / SECOFI

El sistema mexicano contra prácticas desleales es uno de los sistemas más activos del mundo. Como punto de comparación tenemos el número de investigaciones iniciadas en Estados Unidos. En ese país se iniciaron en el año de 1993 solamente 49 investigaciones contra 82 inicios en nuestro país. Los datos de 1994 indican que el sistema estadounidense inició el doble de investigaciones que México. Sin embargo, si tomamos en cuenta el tamaño de la economía norteamericana y la comparamos con la nuestra, la actividad del sistema "antidumping" mexicano se vuelve mas impresionante aún.

El Cuadro 2.2 muestra el número de Casos Activos. Se entiende por casos activos aquellos que, en el momento en que se escribe este documento, se encuentran "en proceso" en alguna etapa. Es decir, aun cuando se han iniciado 192 casos desde el inicio del sistema, es evidente que muchos de ellos han sido concluidos definitivamente y sólo parte de ellos se encuentran bajo análisis.

Cuadro 2.2
Casos Activos ^y

<i>Etapa</i>	<i>Total</i>
<i>Recurso de Revocación</i>	3
<i>Recurso de Amparo</i>	46
<i>Casos en "pánel"</i>	3
<i>Inicios de Revisión de la Definitiva</i>	12
<i>Resolución Preliminar AD</i>	50
<i>Resolución Preliminar AS</i>	12
<i>Inicios de Investigación AD</i>	1
Total	127

^y Datos de Junio de 1995
Fuente: Base de datos, UPCI / SECOFI

El Cuadro 2.3 indica el número de cuotas compensatorias vigentes en Junio de 1995. Las cuotas compensatorias se dividen en cuotas preliminares y cuotas definitivas de acuerdo con la resolución en que fueron impuestas..

Cuadro 2.3
Cuotas Compensatorias ^{1/}

Preliminares	30
Definitivas	57
Total	87

^{1/} Datos de Junio de 1995
Fuente: Base de datos, UPCI / SECOFI

ETAPAS DE UNA INVESTIGACIÓN

De acuerdo con la legislación vigente, en México se puede iniciar un caso "de oficio". Excepto por las investigaciones iniciadas en 1993 en contra de la República Popular China, prácticamente todos los casos se han iniciado "a petición de parte".

A partir de la fecha de presentación de la solicitud de investigación por los productores nacionales, la Secretaría tiene 30 días para aceptarla e iniciar la investigación o, en su caso, desecharla. Si ésta solamente carece de precisiones o de ciertos datos, a los 20 días a partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría puede realizar un requerimiento de información

a los productores nacionales y antes del día 70 a partir de la presentación y habiendo cumplido con el requerimiento de información, se inicia el caso.

La Secretaría recibe las respuestas a los formularios enviados a los exportadores investigados. Cualquier otro exportador del país involucrado que desee participar en el procedimiento puede solicitar a la Secretaría un formulario y responderlo con base en su propia información. La Secretaría puede solicitar información adicional o aclaraciones sobre la información recibida. La Secretaría realiza los cálculos específicos para cada una de las empresas y emite la resolución preliminar antes del día 130.

Después de emitida la resolución preliminar, los exportadores solicitan a la Secretaría una junta de "revelación de datos" con los analistas encargados del caso. Las resoluciones son suficientemente explícitas en cuanto a la metodología utilizada, sin embargo, dado que los cálculos provienen de información de carácter confidencial, éstos no pueden ser revelados públicamente. Por ello, la Secretaría debe explicar a cada exportador que los solicite cómo obtuvo cada uno de los resultados.

En este momento sería prudente explicar cómo se realizan los cálculos, no tanto en lo que se refiere a la metodología ya que existe un capítulo especial que la analiza, sino en cuanto al herramental de computación. En México, al igual que en Estados Unidos, los cálculos se realizan por medio de un sistema denominado "SAS" (Statistics Analysis System). Este es el sistema más avanzado en lo que al cálculo de márgenes de "dumping" se refiere.

Este sistema trabaja por medio de programación. El "programa de cómputo" incluye varias secciones⁶:

- ✓ "valor normal",*
- ✓ precio de exportación,*
- ✓ en su caso, la "prueba de ventas por debajo de costo",*
- ✓ comparación por "código de producto" y,*
- ✓ los márgenes de "dumping" a diferentes niveles ("código de producto" o producto investigado).*

Las diferencias que existen en cuanto al sistema "SAS" de Estados Unidos son básicamente dos: en los Estados Unidos se trabaja el sistema "SAS" a nivel "mainframe" mientras que en México se trata de un sistema "PC-based". Es decir, en México cada analista cuenta con su propio sistema de "SAS" en su computadora personal. La ganancia es en eficiencia ya que los analistas no tienen que esperar en lista a que los demás analistas terminen su propio trabajo. Estados Unidos próximamente adoptará este sistema. La segunda diferencia es que en Estados Unidos un grupo de personal de informática se encarga de la programación y otro grupo de técnicos en "dumping" analiza los resultados. En México, es el propio técnico a cargo del caso el que realiza la programación y además analiza los resultados. Por ello, tanto la programación como los resultados pueden ser realizados, interpretados, y revisados por el propio analista; lo cual permite un absoluto control tanto en el manejo de los datos como en la metodología la cual se verá reflejada en cada línea del programa de cómputo.

⁶ Más adelante se analizará cada uno de los siguientes términos.

En las juntas de "revelación de datos", se proporciona al exportador una impresión en papel del programa de cómputo y de los resultados obtenidos en cada sección del programa. Como puede verse, el manejo de los números es absolutamente transparente ya que tanto las bases de datos como el programa están en manos de cada exportador lo cual permite que ellos mismos reproduzcan los cálculos de la Secretaría (incluso algunas empresas solicitan el servicio de despachos especializados de consultoría para realizar este trabajo).

Antes de la resolución definitiva la Secretaría realiza una "audiencia pública" en la que las partes exponen oralmente los puntos que consideran controvertidos. Estos puntos debieron ser presentados por escrito a la Secretaría con anterioridad a la "audiencia pública"

La Secretaría puede realizar visitas de verificación a los exportadores. Por cuestiones de presupuesto, en México no se verifica a todos los exportadores que respondieron al formulario de investigación. En Estados Unidos, por ejemplo, todos los exportadores que enviaron respuestas al formulario son verificados in situ. Estas visitas de verificación tienen el propósito de corroborar que la información enviada a la Secretaría es correcta y completa. Metodológicamente esto es importante ya que si el exportador "falsea" datos o "esconde" transacciones de ventas internas o de exportación a México, los resultados se ven distorsionados.

Las visitas de verificación podrían ocupar un capítulo completo para ser abordadas al detalle, sin embargo, en este trabajo solamente haremos referencia a lo esencial: en un caso "vía precios" existen cuatro partes

básicas en la verificación: la "prueba de totalidad", la "pesca", la revisión de facturas y la verificación de los ajustes.

El punto medular de una verificación es "atar" las cifras presentadas en la respuesta al formulario con los registros contables de la empresa. Las empresas normalmente cuentan con sus propios estados financieros⁷ auditados (cuando se trata de empresas "públicas"). La información que éstos contienen es considerada como confiable.

La primera parte de una visita de verificación (la "prueba de totalidad") tiene como propósito "atar" la cifra denominada normalmente en los estados financieros como ventas totales con las bases de datos presentadas a la Secretaría. Esto se realiza en forma progresiva: primero la sumatoria de las ventas de exportación a México más las ventas internas (de los productos exportados a México) más las ventas a otros terceros mercados (de los productos exportados a México) debe coincidir con la cifra de ventas totales de los productos que se exportaron a México). Esta cifra sumada del total de ventas de productos bajo investigación (pero que no fueron exportados a México) da como resultado las ventas del producto investigado. Como último paso habrá de sumarse a ese total la cifra de ventas totales de los productos que no están bajo investigación y se obtiene la cifra de ventas totales reportada en los estados financieros de la empresa. El Diagrama 1 muestra la forma en que se realiza esta prueba.

⁷ Los estados financieros son reportes que contienen los resultados (trimestrales, semestrales o anuales) de la empresa. Éstos generalmente son auditados por despachos contables externos a la propia empresa.

Diagrama 1



La segunda parte, la "pesca", consiste en buscar aleatoriamente transacciones que no fueron reportadas o que fueron reportadas indebidamente. La "pesca" permite comprobar que, dentro de la base de datos de la empresa (que incluye absolutamente todas las operaciones de venta de la empresa de los productos investigados y no investigados), no existen transacciones mezcladas. Es decir, por medio de la "pesca" se corrobora que (i) no se hayan incluido en las bases de datos transacciones de venta de productos que no están bajo investigación y, (ii) que no se hayan dejado de reportar en las bases de datos transacciones de venta del producto que fue exportado a México.

La veracidad de las cifras presentadas en las bases de datos se comprueba mediante la revisión de ciertas transacciones "muestra". Para

ello se solicitan las facturas originales y se comparan con las cifras reportadas en las bases de datos.

Por último se verifica cada uno de los ajustes reportados. Este punto es analizado con más detalle en el capítulo sobre metodología de cálculo. Sin embargo, debemos señalar en esta sección que el asiento contable de cada una de las cifras es verificado. En caso de que se trate de un ajuste específico por transacción, se revisan los ajustes directamente en las facturas "muestra" y se "pescará" para revisar algunas facturas adicionales que se solicitan al momento de la verificación. En cambio, si se trata de un ajuste prorrateado se revisarán los registros contables de los que provienen dichas cifras.

En un caso "vía costos" (es decir, donde existe el alegato por parte del productor nacional de que las ventas internas están a pérdida) la verificación es más compleja. En este tipo de verificaciones cabe señalar que además se realiza la verificación tradicional de un caso "vía precios".

En este tipo de investigaciones se debe verificar tanto el costo de manufactura como los gastos generales y la utilidad.

El costo de manufactura se verifica con base en los "reportes de operación" que utilizan las empresas para efectos de control interno. Dentro del costo de manufactura se realizan pruebas contables y se solicita información específica para la comprobación de algún rubro en particular (por ejemplo, salarios).

Los temas de gastos generales y utilidad serán tratados detalladamente en la sección de metodología de cálculo. Sin embargo, para efectos de este capítulo, mencionaremos que dentro de los estados financieros existe un rubro denominado "gastos generales". Durante la verificación la empresa debe conciliar todas las partidas que sumadas resultan en esa cifra de gastos generales. Sobre alguna partida se realizan pruebas contables y se solicita información específica para su comprobación (por ejemplo, comisiones) Algunas empresas cuentan con información de gastos generales a nivel planta (es decir, un nivel anterior al corporativo) por lo que dichas cifras también se verifican conforme a la misma metodología.

Para verificar la cifra de utilidades, debe conocerse si la empresa cuenta con información de utilidad a nivel "centro de utilidad" o a nivel corporativo, es decir, la cifra que proviene directamente de los estados financieros. En cualquiera de los dos casos, se verificará la información fuente.

La resolución definitiva se emite antes del día 260. La Secretaría solamente puede imponer una cuota compensatoria cuando han transcurrido al menos 45 días a partir de la fecha de inicio.

CONCLUSIÓN DE LOS CASOS

En México, prácticamente al cien por ciento de las investigaciones que tienen una determinación positiva tanto de "dumping" como de "daño", se les impone una cuota compensatoria. El monto de la cuota compensatoria es normalmente igual al margen de "dumping" calculado. En ciertos casos la determinación de daño conlleva a la aplicación de una cuota compensatoria menor al margen de "dumping" ("lesser duty rule").

En contadas ocasiones se ha concluido un caso con "compromiso de precios" por parte de los exportadores o con algún otro tipo de medida restrictiva. La Unión Europea, por ejemplo, concluye muchas de sus investigaciones por medio de "restricciones voluntarias a la exportación" (conocidas como "ver's", por sus siglas en inglés).

Todos los exportadores, aun los que no están explícitamente mencionados en la resolución de inicio, tienen el derecho de responder el formulario de investigación. Cada exportador que cuente con una respuesta que sea técnica y jurídicamente adecuada tiene derecho a un margen de "dumping" individual. Este margen se calcula con base en su propia información. En otros casos en que la respuesta al formulario sea incompleta o inadecuada la información es desechada. Tanto a estos últimos exportadores como a los que no contestaron al formulario de investigación se les califica con la "mejor información disponible" ("bia", por sus siglas en inglés). La "mejor información disponible" es la que sirve de base para calcular un margen "residual", es decir, con el que se califica a los exportadores que no respondieron al formulario, a los que respondieron

de forma incorrecta o incompleta y a los que no exportaron durante el período investigado.

En general, cada investigación concluida con cuota compensatoria está sujeta a revisiones anuales. A los cinco años de impuesta una cuota definitiva, ésta se extinguirá automáticamente a menos que alguna de las partes solicite su revisión.

CAPÍTULO III

DETERMINACIÓN DEL MARGEN DE "DUMPING"

EN UN CASO "VÍA PRECIOS" Y EN UN CASO "VÍA COSTOS"

Como se ha comentado anteriormente, el productor nacional solicita a la Secretaría que realice una investigación para comprobar la existencia de "dumping". En el caso más simple, un caso "vía precios", la investigación consiste en determinar si el exportador vende a México el producto investigado a un precio menor que el "valor normal". El "valor normal" es el precio al que el exportador vende el producto investigado en su mercado interno (ó en su caso, los precios a los que vende en un tercer mercado de exportación).

El exportador debe responder el formulario que le es enviado por la Secretaría y con base en él se realizan los cálculos. La empresa presenta información sobre las ventas realizadas, durante el período investigado, tanto en su mercado interno (bajo ciertas circunstancias, en otros terceros mercados de exportación) y sobre las ventas realizadas en el mercado mexicano.

La información se presenta en diskettes de cómputo en diferentes bases de datos o "archivos" para cada uno de los mercados. Estos "archivos" contienen información sobre las transacciones de venta. La información reportada indica el valor y volumen de la operación, las fechas de venta y recepción del pago de la factura, los cargos por fletes, el embalaje, las comisiones, etc. Así, tenemos básicamente tres archivos

diferentes: el de ventas a México, el de ventas internas y el de ventas de exportación a terceros mercados.

Una investigación por prácticas desleales se inicia para un producto genérico, por ejemplo placa en hoja o carne de bovino, aun cuando en realidad se trata de ventas de muchos productos "diferenciados". Es decir, las empresas producen la placa en hoja con muy diversas características físicas y químicas, o la carne de bovino en diferentes cortes (sirloin, bola, falda, lomo, etc.). Los precios son diferentes para cada tipo de producto. Esto implica que si los cálculos no se realizaran por tipo de producto, los resultados estarían sesgados. Por ejemplo, supongamos que dentro del producto investigado (carne de bovino) la empresa exportadora "Acme" vende en su mercado interno un corte de carne muy fino y caro mientras que a México vende un corte muy corriente y barato. Si realizamos los cálculos sin tomar en cuenta esta diferenciación de producto podríamos encontrar un margen de "dumping" donde en realidad no lo hay.

Por lo anterior, las empresas reportan las transacciones de venta por tipo de producto.⁸ De aquí en adelante nos referiremos al los diferentes tipos de producto como "códigos de producto". En particular, los "códigos de producto" son series de números donde cada uno de los dígitos de la serie refiere una característica particular. Algunas empresas utilizan "códigos de producto" de hasta treinta dígitos lo cual nos lleva a un nivel de especificidad muy alto. Normalmente se utiliza la propia codificación de la empresa. Para ejemplificar, una empresa puede decidir que el "código de

⁸ La excepción son los productos "commodities". Se entiende por "commodity" un producto que no está diferenciado, por ejemplo, el trigo.

producto "123456789" indica que se trata de una venta interna (1), al cliente "Cortes Finos de América" (23), del producto sirloin (45), sin contenido de grasa (67), congelado (89).

Cabe aclarar que siempre que nos refiramos a ponderaciones éstas serán relativas al mercado en cuestión, salvo que se haga una mención especial al respecto.

A continuación presentaremos de la forma más didáctica y sucinta posible cómo se realizan los cálculos:

ARCHIVO MAESTRO DE EXPORTACION

CALCULO PROMEDIO BRUTO
PROMEDIO Ponderado

CALCULO AJUSTES
AJUSTES Ponderados

CALCULO PRECIO NETO
PRECIO Ponderado

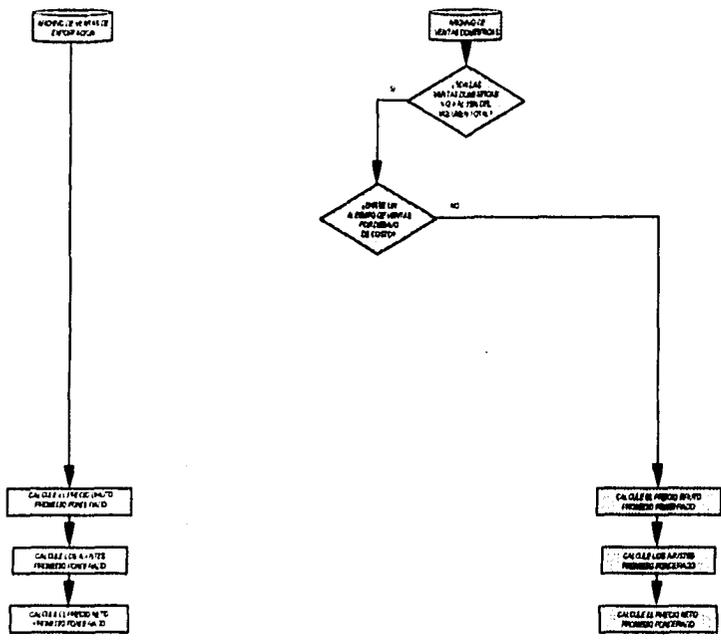
Primero, se analiza el "archivo" de datos que contiene las ventas al mercado de exportación a México. Las ventas están listadas una a una y separadas por "código de producto".

Se calcula el precio "bruto" promedio ponderado para cada uno de los "códigos de producto". Así, se obtienen tantos precios promedio ponderado como tipos ó "códigos de producto" se hayan exportado al mercado mexicano.

Posteriormente se calculan los ajustes. Por lo general, cada uno de ellos es específico por transacción. Se determina entonces cada uno de los ajustes promedio ponderado para cada "código de producto".⁹

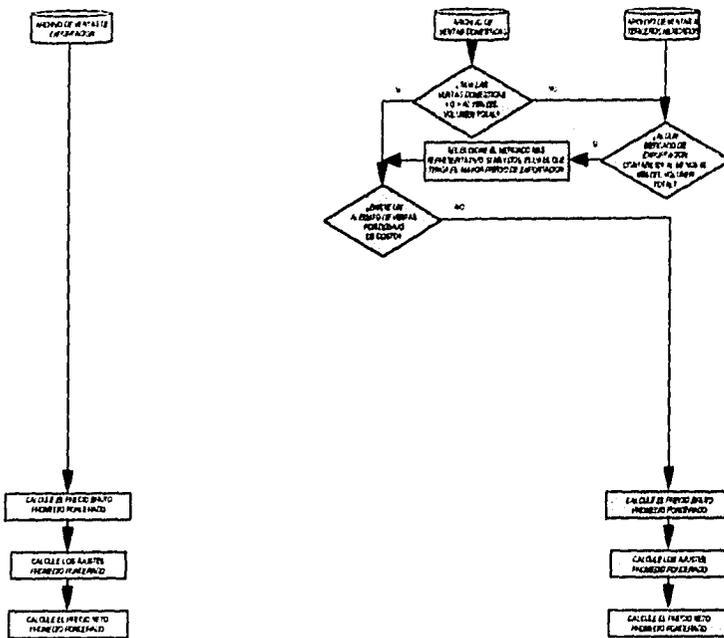
Se calcula el precio "neto" restando del precio "bruto" cada uno de los ajustes.

⁹ Más adelante se abordará en forma detallada el tema de los ajustes.



En el caso de las ventas internas, el cálculo se vuelve más complicado ya que, de acuerdo a lo establecido en la legislación, debe analizarse si las ventas Internas cumplen con ciertos requisitos. Primero, se analiza si a nivel "código de producto" se cumple con el requisito de representatividad que establece el artículo 42 del Reglamento: si las ventas contabilizan, por lo menos, el 15 por ciento del volumen total de ventas, éstas pueden utilizarse como base para la determinación del "valor normal".

En el caso que se muestra en el diagrama anterior, si como es el caso, no existe un alegato de ventas por debajo de costo, entonces, simplemente se sigue la metodologla indicada: se calcula el precio "bruto" promedio ponderado, los ajustes promedio ponderado y el precio "neto" promedio ponderado.



Suponiendo que las ventas internas no cumplen con el requisito de representatividad que establece el artículo 42, se acude al "archivo" de datos de ventas a terceros mercados. Aquí, de nuevo se determina si existe algún mercado de exportación cuyo volumen de ventas contabilice al menos el 15 por ciento del volumen total de ventas. Si existe más de un mercado que cumpla con este requisito de representatividad, se utiliza el más grande de ellos en términos de volumen de ventas. Si existen dos que

representan la misma proporción sobre el volumen total de ventas, se emplea el que tenga el precio de exportación más alto.

Uno de los temas de mayor trascendencia en cuanto a los cálculos de los márgenes de "dumping" y de subsidios es el tema de los ajustes. Analizaremos en las siguientes páginas los ajustes que normalmente se realizan en una investigación "vía precios". En general, los ajustes aplican a todos los mercados. Por ejemplo, las comisiones o los fletes internos se presentan en las operaciones de venta tanto internas como de exportación. El tema de los ajustes es de suma importancia ya que, en algunos casos, una determinación positiva de "dumping" puede depender de aceptar o no algún ajuste.

Primero hagamos algunas consideraciones: los precios que se utilizan para los cálculos son aquéllos efectivamente pagados tomando en cuenta los descuentos sobre los precios de lista, las bonificaciones y los reembolsos y; los gastos se consideran ajustables si son incidentales a la venta y forman parte del precio.

Los ajustes más comunes son: embalaje, flete, seguro, crédito, y comisiones. Estos ajustes se denominan por diferencias en términos y condiciones de venta y se efectúan tanto en el "valor normal" como en el precio de exportación. Normalmente estas cifras son específicas por transacción. Sin embargo, existen ocasiones en que no lo son. Más adelante explicaremos como se realizan los cálculos en esos casos.

Los ajustes por "diferencias en cantidades", "diferencias físicas" y diferencias en cargas impositivas se efectúan únicamente sobre el "valor normal".

El ajuste por gastos de crédito es un ajuste "implícito". Es decir, no es un gasto realmente erogado, sino que se refiere al costo que implica para la empresa el que el pago de la operación no se haya recibido al contado sino días después de haber facturado y entregado la mercancía.

En este caso no se obtiene la cifra directamente de la factura ya que, aun cuando en ésta se indique que el pago se hará en 30 días por ejemplo, no se puede saber conforme a la información de la propia factura si realmente el pago se efectuó en el plazo pactado. Se necesita entonces de más información. En el formulario de investigación que presenta el exportador se le requiere que indique, para cada transacción, la fecha en que se recibió el pago de la factura. Con base en esta información se estima la diferencia de días que existe entre la fecha de la factura y la fecha de pago.

Dependiendo de la posición financiera de la empresa (es decir, si se encuentra en posición acreedora o deudora) se utiliza ya sea una tasa de interés activa o pasiva. La tasa de interés se calcula con base en la información financiera de la misma empresa. Con base en la tasa de interés anual se calcula la tasa de interés diaria y ésta se multiplica por la diferencia de días entre la fecha de facturación y la fecha de pago. El porcentaje calculado se multiplica por el valor total de la factura y se obtiene el ajuste por gastos de crédito.

En algunos casos, por ejemplo cuando la cantidad de transacciones es extremadamente grande y la empresa no guarda información relativa a la fecha de pago por transacción, se permite utilizar una cifra promedio. La pregunta relevante aquí sería: el promedio de qué? del gasto por crédito promedio por cliente?, por país?, por mercado? o más agregado aún, un gasto de crédito promedio para todas las operaciones? Esto es muy relevante ya que las empresas comúnmente ofrecen plazos de crédito diferenciados. Es decir, a ciertos clientes o a ciertos mercados les ofrecen plazos de crédito preferenciales.

Por supuesto, siempre es preferible que la cifra promedio sea lo menos agregada posible. Sin embargo, las empresas difícilmente cuentan con esta información. Normalmente esta información se encuentra disponible como una cifra promedio a nivel mercado (es decir, el crédito promedio ofrecido en las ventas internas y el crédito promedio ofrecido en todas las ventas de exportación sin diferenciar por país). Este es el máximo nivel de agregación permitido dado que, una cifra más agregada (por ejemplo, el promedio de todas las operaciones de la empresa) sin duda subestimaría la cifra relativa a las ventas de exportación lo cual a su vez, subestimaría el cálculo del margen de "dumping".¹⁰

El principio detrás del ajuste por "diferencias en cantidades" es el siguiente: la comparación entre el "valor normal" y el precio de exportación debe realizarse sobre la base de operaciones por cantidades semejantes.

¹⁰ En la práctica se ha comprobado que normalmente las empresas ofrecen plazos de crédito muy amplios en las ventas de exportación (hasta 180 días) mientras que en las ventas internas los plazos de crédito no sobrepasan los 30 días.

Para realizar el ajuste por "diferencias en cantidades" debe existir una relación inversa entre precio y cantidad. Es decir, las ventas de alto volumen deben tener precios más bajos (en promedio) que las ventas de bajo volumen.

Algunas empresas diferencian los precios con base en una "cantidad umbral". Esta "cantidad umbral" se refiere a un volumen de ventas específico a partir del cual ofrecen a sus clientes un precio más bajo que el que ofrecen cuando se trata de ventas en cantidades pequeñas¹¹. En otras palabras, existe una diferenciación de precios por "estrato" (de alto volumen o de bajo volumen).

Se pueden encontrar diversos escenarios: el más simple es aquel en el que tenemos los mismos "estratos" en ambos mercados: interno (o de exportación a un tercer país) y de exportación a México. En este caso, los cálculos se realizan comparando "estrato" contra "estrato". El margen de "dumping" corresponderá al margen promedio ponderado de los márgenes obtenidos por "estrato".

El segundo escenario es en el que se tienen dos "estratos" en el mercado interno pero sólo un "estrato" en el mercado de exportación a México. El cálculo se realiza sobre todas las ventas internas una vez que se hayan cancelado las diferencias de precios entre los dos "estratos". En particular, los precios de las ventas internas del "estrato" no comparable al

¹¹ Ver resolución preliminar de bovino originario de los Estados Unidos, empresa Excel Corp., sección: Determinación del margen de discriminación de precios, pp. 4 - 7, Diario Oficial de la Federación, 23 de junio de 1995.

de exportación se homologan a los precios de las ventas internas del "estrato" comparable por medio de ajustar la diferencia de precios que existe entre ambos "estratos".

En cualquiera de los dos escenarios descritos anteriormente deben observarse dos reglas: (i) las ventas internas que son comparables a las de exportación deben ser representativas y habituales (que se hayan efectuado en forma recurrente durante el periodo investigado) y, (ii) el esquema de precios diferenciados debe instrumentarse en forma consistente (no deben observarse ventas internas cuyos precios sean incongruentes con el esquema).

El ajuste por "diferencias físicas" se realiza cuando el producto exportado a México es distinto al que se vende internamente. Se considera que un producto es distinto si, de acuerdo con el sistema de información contable de la empresa, se clasifica en diferente "código de producto". En este caso, se debe realizar un ajuste por "diferencias físicas".

Definamos algunos términos para entender como se realiza el ajuste por "diferencias físicas": el costo total de producción se determina conforme a la suma del costo de manufactura más los gastos generales y; a su vez, el costo de manufactura se determina con base en los costos variables. El monto del ajuste por "diferencias físicas" se calcula conforme a la diferencia en costos variables que existe entre ambos productos (el vendido internamente y el vendido para exportación a México).

En la práctica, esta diferencia no debe exceder el 20 por ciento del costo de manufactura del producto de exportación. La razón es obvia: no podemos ajustar un producto que es 100 por ciento diferente en términos del costo de manufactura ya que el producto de venta interna que se pretendería ajustar sería totalmente distinto al exportado a México.

Si la carga impositiva en las ventas internas es diferente a la de las ventas de exportación a México, los precios internos se ajustarán mediante la diferencia entre ambas cargas impositivas. Los impuestos que se permite ajustar son los impuestos indirectos y los de impuestos a la importación. Los primeros se ajustan tanto si se aplicaron sobre el bien final como si se aplicaron sobre los insumos. Los impuestos de importación solamente se ajustan si se aplicaron sobre los insumos.

De nuevo, por no existir un alegato de ventas por debajo de costo, se sigue con la metodología anteriormente descrita: ajustes promedio ponderado y precio "neto" promedio ponderado. Por supuesto, puede darse el caso de que en una sola investigación algunos "códigos de producto" tengan "valores normales" determinados sobre la base de las ventas internas y otros "códigos de producto" tengan "valores normales" determinados sobre la base de las ventas a otros mercados de exportación.

Hasta aquí hemos analizado la determinación del "valor normal vía precios". Ahora analicemos el caso más complicado: supongamos que el denunciante presenta pruebas que indican que los exportadores del país investigado venden en su mercado interno en condiciones de pérdida. Es decir, que las ventas internas tienen precios que no son suficientemente

altos para cubrir sus costos. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 32 de la Ley, las ventas que reflejen pérdidas sostenidas deben ser excluidas del cálculo del "valor normal".¹²

Al mencionar el tema de los costos siempre nos referiremos a los costos a nivel "código de producto". Es decir, no se determina el costo para cada operación de venta particular, sino el costo promedio para cada "código de producto".

El costo de manufactura incluye el costo de los materiales directos, el costo de la mano de obra directa y los gastos indirectos de fabricación (costo de materiales y componentes indirectos, mano de obra indirecta, energía, y depreciación de los activos destinados a la producción).

Los gastos generales se obtienen normalmente de los estados financieros de la empresa. Estos gastos incluyen los de administración y ventas, los financieros y aquéllos no distribuibles de manera directa. También los gastos de investigación y desarrollo y la depreciación de los activos no destinados a la producción forman parte de los gastos generales.

Una vez habiendo definido algunos términos, explicaremos cómo se calcula tanto el costo de manufactura como los gastos generales.

¹² En el mismo párrafo, in fine, se establece que la pérdida se prueba en un periodo razonable y que éste puede ser más amplio que el periodo de investigación. El artículo 43 del Reglamento indica posteriormente que puede tomarse en cuenta que, durante el periodo bajo investigación, los precios hayan sido excepcionalmente bajos o los costos y gastos excepcionalmente altos a causa de situaciones de carácter transitorio o coyuntural. Más adelante se dedicará un capítulo a este tema en el cual se analizará el primer caso en el que se tomó en cuenta esta situación: harina de pescado.

El costo de manufactura es el más fácil de estimar ya que las empresas pueden obtener estas cifras directamente de sus reportes de producción. Estas cifras están generalmente disponibles a un nivel suficientemente desagregado que permite obtener el costo de manufactura a nivel "código de producto".

Los gastos generales se clasifican normalmente en gastos de venta y administración y gastos financieros. Como se puede deducir, estos gastos no son específicos a algún producto en particular. Las más de las veces no son específicos al producto bajo investigación y nunca lo son a nivel "código de producto".

Algunas empresas cuentan con información de gastos generales agregada a nivel "línea de producto". Es decir, un nivel que incluye otros productos además del investigado. En estos casos se utilizan esas cifras. Sin embargo, siempre existirán algunos gastos que las empresas solamente tienen disponibles en su contabilidad al nivel más alto: el nivel corporativo. Normalmente la mayoría de las empresas sólo cuenta con información de gastos generales a ese nivel. Es decir, la información proviene directamente de los estados financieros de la empresa y por ello es aplicable a todos los productos tanto los investigados como los que no se encuentran bajo investigación. Por lo anterior, los gastos deben distribuirse de alguna forma para obtener una asignación específica a cada producto.

La asignación o distribución debe ser proporcional. De acuerdo con el método de distribución y la información contable de que se disponga se debe comprobar que, al sumar la participación asignada al producto investigado más las participaciones asignadas a los productos no investigados, los gastos generales se absorben totalmente (prueba de "absorción total"). El método de distribución que se utilice debe ser razonable y verificable.

El método de distribución empleado normalmente es el que utiliza como base de prorrateo el denominado en los estados financieros de la empresa como costo de ventas. Este método cumple con los requerimientos mencionados en el párrafo anterior: "absorción total", "razonabilidad" y "verificabilidad". Hasta este punto, sabemos dónde se encuentra la información necesaria para realizar las estimaciones. Ahora entraremos directamente a la forma en que se realizan los cálculos.

Cada rubro de gastos generales se divide entre el costo de ventas corporativo. Se obtiene así, un factor por cada gasto general. Los factores deben "normalizarse", es decir, definirlos en términos de las unidades relevantes (por ejemplo, dólares por tonelada). Se "normaliza" multiplicando los factores por el costo de manufactura de cada "código de producto".

Deben hacerse algunas precisiones respecto al costo de manufactura y los gastos generales. Ambos deben incluir tanto los componentes fijos como los variables. Los costos y gastos fijos son aquéllos que se incurren independientemente de que se produzca o no. Los variables en cambio, son los que dependen de que se produzca. Los

costos relativos a la ociosidad de los factores de producción se consideran como costos fijos y la asignación depende de su naturaleza general o específica.

La depreciación es un rubro interesante. Ésta debe considerar tanto la depreciación de los activos en uso como la depreciación de los activos fuera de uso. Este es un punto que ha creado desconcierto en algunos exportadores. Sin embargo, nunca se ha argumentado de forma razonable la exclusión de los activos fuera de uso para efectos de la estimación del costo total de producción.¹³

Generalmente, las recuperaciones de costos y gastos se deducen de los rubros que corresponda.

En lo que concierne a los gastos financieros, éstos se estiman "netos" de los ingresos financieros. Es decir, los ingresos financieros se deducen de los gastos financieros.

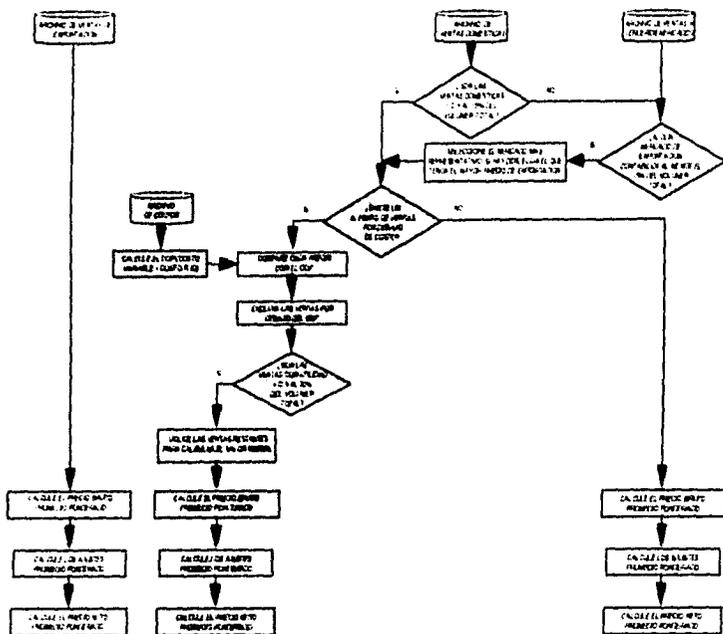
Existe una excepción a la distribución: es posible que algún gasto general reconocido en el ejercicio social que corresponde al período investigado pueda ser distribuido en un período más amplio que el de investigación. La naturaleza del gasto debe justificar este procedimiento y debe contarse con información de años previos. La información de años previos es muy importante ya que, una vez cumpliendo con el requisito de que la naturaleza del gasto justifique ese procedimiento, si no está

¹³ Es evidente que los activos fuera de uso implican un costo para la empresa. Precisamente por estar fuera de uso no pueden asignarse a un producto específico y por ello, su naturaleza se considera de carácter general.

disponible la información de años anteriores al período investigado no podría realizarse la distribución de manera prospectiva. Es decir, se contaría con información parcial: podríamos distribuir hacia el futuro los gastos del período investigado pero no contaríamos con información que permitiera tratar de manera análoga los gastos de la misma naturaleza que fueron incurridos en el pasado y que afectarían al período investigado. En estos casos, el método de prorrateo (con base en el costo de ventas) y la forma de normalización (con base en el costo de manufactura a nivel "código de producto") son los mismos que cuando se trata solamente del propio período investigado.¹⁴

Otro tipo de gastos interesante son los de naturaleza extraordinaria. Estos gastos son los que ocurren de forma fortuita o infrecuente. Además deben representar una pérdida del capital contable y no deben relacionarse con la generación de ingresos. La legislación permite excluir estos gastos aunque de forma excepcional. A la fecha no ha habido algún caso en el que se haya realizado una exclusión de este tipo.

¹⁴ Más adelante analizaremos el caso de lámina galvanizada originaria de Estados Unidos donde por primera vez se utilizó este procedimiento.



Ahora analizaremos el caso en que existe el alegato de ventas a pérdida. Cabe señalar que al llegar a esta parte del diagrama ya se habría comprobado que las ventas internas (o en su caso, las ventas de exportación a un tercer mercado) fueron representativas de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 del Reglamento.

El costo total de producción (suma del costo de manufactura más los gastos generales) se compara con cada una de las transacciones de venta interna (o de exportación a terceros mercados) con el fin de determinar cuales son las transacciones que cubren dicho costo. Las ventas que no cubren el costo total de producción (las que están a pérdida) son excluidas de los cálculos tal y como lo establece el artículo 32 de la Ley. Si el volumen de ventas que cubren los costos y los gastos son mayores o iguales al 30 por ciento del volumen total de ventas internas, se cumple con el segundo requisito de representatividad establecido en el artículo 43 del Reglamento.

Como se desprende del diagrama anterior, esta prueba puede llevarse a cabo no con las ventas internas sino con las ventas de exportación a un tercer mercado. Esto ocurriría en el caso que: (i) no existieran ventas internas o, (ii) en el caso en que las ventas internas no hubieran cumplido con el requisito de representatividad del artículo 42.

suma del costo de manufactura más los gastos generales (que anteriormente denotamos como costo total de producción) más un margen de utilidad. Ya hemos explicado cómo se determinan tanto el costo de manufactura como los gastos generales. Ahora analizaremos las formas de cálculo del margen de utilidad. Primero mencionaremos que, de acuerdo con el primer párrafo de la fracción XI del artículo 46 del Reglamento, la utilidad no debe ser superior a la que se obtenga normalmente en la venta de productos de la misma categoría general.

Como se explicó anteriormente, los cálculos se realizan a nivel "código de producto". Para la primera opción del cálculo del margen de utilidad se pregunta, como lo indica el diagrama, si existen códigos de producto en los que el "valor normal" se determinó "vía precios" (se trata únicamente de los precios que tuvieron utilidad razón por la cual no fueron desechados para la determinación del precio promedio ponderado). La utilidad obtenida mediante la diferencia entre cada uno de los precios y su respectivo costo total de producción es la cifra que se emplea en la determinación de la utilidad. Evidentemente, si existen una serie de "códigos de producto" en los cuales el "valor normal" se determinó "vía precios", la utilidad se calculará conforme al promedio ponderado de las utilidades obtenidas en dichos "códigos de producto".

Si se presenta el caso en que ninguno de los "códigos de producto" se determinó "vía precios", entonces se recurre a un nivel más agregado. Si la empresa cuenta con información a nivel "línea de producto", lo cual depende del sistema de información contable de cada compañía, se calcula la utilidad con base en esta información.

El último método para calcular la utilidad es el caso en que no existen cifras de utilidad disponibles más que al nivel más agregado, el nivel corporativo. En este caso se utiliza la cifra de utilidades antes de impuestos de los estados financieros de la empresa y el método de prorrateo es el descrito en los párrafos relativos a gastos generales. Asimismo, esta cifra se "normaliza" y obtendremos una utilidad para cada "código de producto".

Se pueden realizar ajustes al "valor reconstruido". El ajuste que normalmente se efectúa es el ajuste por gastos de crédito. La metodología de cálculo es la misma que la descrita anteriormente en la sección de ajustes a precios.

Como vemos, no contamos con precios que sirvan de base para la determinación del "valor normal". En este caso, acudimos directamente a la opción de "valor reconstruido". Esto puede resultar extraño para algunos exportadores pues no se explican por qué se solicitan costos si no existe desde el inicio de la investigación el alegato por parte del denunciante de ventas por debajo de costo. En realidad, lo único que ocurre es que, una vez analizados los datos, determinamos que tanto en el mercado interno como los terceros mercados de exportación, no existen ventas o éstas no cumplen con el requisito de representatividad establecido en el artículo 42 del Reglamento.

En estos casos, el costo de manufactura y los gastos generales se calculan conforme a la metodología descrita. La utilidad sin embargo, se estima únicamente conforme a la segunda o a la tercera opción mencionadas. Esto resulta evidente puesto que en este caso, dado que no existe el alegato de ventas a pérdida, nunca se realizó la prueba de ventas por debajo de costo y por ello, no contamos con códigos de producto con base en los cuales estimar la utilidad. Respecto a los ajustes, también se aplica lo descrito en la sección de ajustes a precios.

"dumping" porcentual para cada "código de producto". Se calcula el margen de "dumping" promedio ponderado de todos los "códigos de producto". Las ponderaciones para efectos del cálculo del margen de "dumping" se refieren al volumen de exportación.

CAPÍTULO IV

ESTADÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA MEXICANO

El sistema mexicano contra prácticas desleales nació en enero de 1987 con una investigación "antidumping" en contra de las importaciones de sosa cáustica originaria de Estados Unidos. La mayor parte de las investigaciones iniciadas en México han sido casos "antidumping", mientras que los casos antisubvención conforman la minoría. En particular, del total de 192 investigaciones iniciadas¹⁵ de 1987 a la fecha (junio de 1995), 175 han sido procedimientos "antidumping" (91 por ciento) y sólo 17 casos antisubvención (9 por ciento). Las razones de esta distribución no son muy claras. Se podría pensar, sin embargo, en por lo menos dos hipótesis: uno, muy pocos bienes comerciables son afectados por subsidios en comparación con el "dumping" porque, presumiblemente, la tendencia a subsidiar por parte del gobierno es menor que la de las firmas privadas a incurrir en prácticas de "dumping". Es decir, está en manos de las mismas empresas el discriminar precios, sin embargo, no depende directamente de ellos los subsidios que reciben. Dos, desde el punto de vista de los productores nacionales, es mucho más sencillo el documentar un alegato de "dumping" que uno de subsidios. Por ejemplo, los alegatos de "dumping", al contrario de los referentes a subsidios, no necesitan ser específicos para cada empresa denunciada; todo lo que se requiere es un "estudio"¹⁶ del precio de la mercancía investigada en el país exportador para documentar el "valor normal" y un "estudio" del precio de la misma

¹⁵ Las investigaciones se contabilizan por país y por producto.

¹⁶ Normalmente estos "estudios" son realizados por empresas que se dedican a servicios de consultoría. Las empresas consultoras utilizan diversos métodos para obtener esta información: realizan encuestas en el país investigado, solicitan cotizaciones, etc.

mercancía para la venta a México para documentar el precio de exportación. Cuando la mercancía sujeta a investigación es un bien "diferenciado" (es decir, se clasifica en varios tipos de producto), el alegato de "dumping" tiene que realizarse sobre la base de una muestra representativa para cada tipo de producto. De cualquier forma, estos requerimientos de documentación no son difíciles de obtener.

El Cuadro 4.1 muestra para cada año el número de casos iniciados de 1987 a junio de 1995. Como se puede ver, el mayor número de casos iniciados se dió en 1992, 1994, y especialmente 1993. En ese año, el número de casos se elevó a 82: más de cuatro veces el promedio anual de 1987 a 1995.

Cuadro 4.1
Casos AD / AS iniciados por año

Año	"Antidumping"	Subsidios	Total
1987	18	---	18
1988	11	---	11
1989	7	---	7
1990	11	1	12
1991	9	---	9
1992	27	---	27
1993	69	13	82
1994	22	3	25
1995 (Ene-Jun)	1	---	1
TOTAL	175	17	192

Fuente: Base de datos, UPCI / SECOFI

El salto en el número de casos AD / AS durante 1992-94 por lo general puede ser atribuible a que, al tipo de cambio vigente en esos años, resultaba muy viable importar y por otro lado, en el caso de los bienes

"commodities"¹⁷ como el acero, la pulpa de papel, petroquímicos y fertilizantes, a que, en esos años, estos productos se encontraban en la parte baja de su ciclo.¹⁸ Por otro lado, este salto también es atribuible al inicio de una serie de investigaciones sobre las importaciones originarias de la República Popular de China. En 1993, estas investigaciones contabilizaban una tercera parte de los casos iniciados. La mayor parte de estas investigaciones fueron iniciadas "de oficio" por la Secretaría.

Como se señaló en el párrafo anterior, durante los primeros años de los noventa muchos mercados mundiales experimentaron una recesión cíclica. La caída en los precios de los "commodities" fortaleció las importaciones. Estos dos puntos se pueden observar en la Gráfica 4.2 la cual muestra la evolución en los últimos años de los precios mundiales y las importaciones internas de tres importantes "commodities": aceros planos de carbón (lámina rolada en frío, en particular), pulpa de papel y urea (uno de los principales componentes químicos de los fertilizantes).

De acuerdo con el Panel A en la Gráfica 4.2, el precio mundial de la lámina rolada en frío (determinado por los precios del mercado japonés) cayó de un nivel máximo de 550 dólares por tonelada métrica en 1989 a un mínimo de 470 dólares por tonelada métrica en 1992-93, no obstante a mediados de 1995 recuperó los niveles de 1989. De manera similar, de acuerdo con el Panel B de la misma gráfica, el precio mundial de la pulpa

¹⁷ Se entiende por "commodities", bienes "no diferenciados". Es decir, bienes que no se dividen en varios tipos de producto. Normalmente se puede encontrar un precio internacional para este tipo de mercancías.

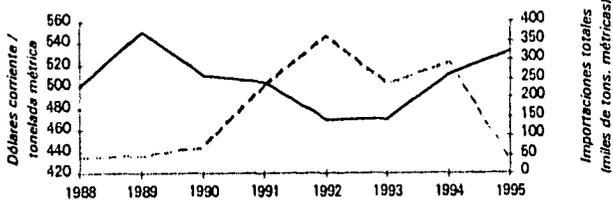
¹⁸ Más adelante se abordará el tema de mercados cíclicos. En particular, en lo relativo al caso de harina de pescado originaria de la República de Chile. Por el momento solamente cabe señalar que durante 1992 - 1994, muchos productos "commodities" cuyo comportamiento es cíclico, se encontraban en la parte depresiva de su ciclo.

de papel (determinado por los precios de los puertos del Mar del Norte) cayó de un máximo de 830 dólares por tonelada métrica en 1989 a un mínimo de 424 dólares por tonelada métrica. Sin embargo, a mediados de 1995 alcanzó los 703 dólares por tonelada métrica. De acuerdo con el Panel C de la misma gráfica, el precio mundial de la urea (determinada por Europa del Oeste) cayó de un nivel de 172 dólares por tonelada métrica en 1991 a un mínimo de 107 dólares por tonelada métrica en 1993, después, a mediados de 1995 subió hasta 212 dólares por tonelada métrica.

Gráfica 4.2

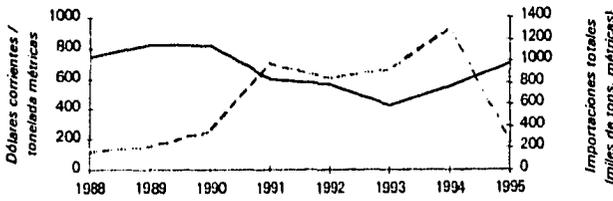
Panel A

Lámina rolada en frío



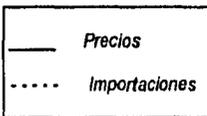
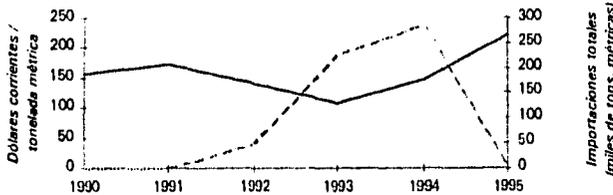
Panel B

Pulpa de Papel



Panel C

Urea



Fuente: Precios: Banco de datos, Banco Mundial
 Importaciones: Datos del SIC-M. SECOFI

Como lo muestran los tres p neles, en cada caso, la caida en los precios mundiales fue seguida por un incremento en el volumen de importaciones mexicanas: este incremento en las importaciones sent  las bases para que los productores nacionales solicitaran a la Secretaría el inicio de varias investigaciones "antidumping" y antisubsidios en contra de estos "commodities". Por supuesto, el hecho de que exista una gran cantidad de importaciones no implica que éstas se den en condiciones de "dumping" o que esten subsidiadas. Sin embargo, ante una recesión cíclica en el mercado mundial, los precios se deprimen en todos lados, incluyendo al país exportador y al importador. Los productores en ambas naciones continuan operando siempre que los precios cubran todos sus costos variables y por lo menos parte de sus costos fijos. Cuando los precios internos en el país exportador son menores que los costos totales de producción (esto es, cuando los precios en el país exportador no cubren completamente los costos fijos), la legislación "antidumping" mexicana así como otras jurisdicciones permite descartar los precios internos como base de comparación contra el precio de exportación. En estos casos, los precios internos son sustituidos por una "reconstrucción estimada" del precio. Esta estimación se conoce formalmente como "valor reconstruido". Como el precio interno de referencia no corresponde a un precio real, al menos no a uno que se pueda observar en la mitad de una recesión, y considerando que el precio de exportación al país importador se refiere a transacciones reales, la comparación entre el "valor reconstruido" y el precio de exportación permite encontrar un margen de "dumping". Por lo tanto, la presencia de recesiones cíclicas fomenta la presencia de casos en los que los productores nacionales argumentan que el precio interno en el país exportador debería ser calculado sobre la base del "valor

reconstruido". Como el "valor reconstruido" no es un precio recesivo, las cuotas "antidumping" proveen a la industria solicitante una protección contracíclica. El bienestar económico de esta política puede ser debatible.

"COBERTURA"¹⁹ DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE IMPORTACIONES Y SOBRE PRODUCCIÓN

El efecto de las investigaciones "antidumping" y antisubsidios sobre los flujos de comercio puede ser calculado de manera simple dividiendo el valor en dólares de las importaciones sujetas a investigación (en lo sucesivo, referidas como "importaciones investigadas") entre el valor en dólares de las importaciones totales (sumatoria de importaciones "investigadas" e importaciones "no investigadas"). Sin embargo, este método es imperfecto dado que las importaciones investigadas son cuantificadas una vez que ya están envueltas en un procedimiento AD / AS o ya tienen una cuota AD / AS. Estas dos situaciones tienden a contraer el valor de las importaciones investigadas (los inicios de investigación provocan incertidumbre en cuanto al costo de las importaciones y por ello se frena su compra) lo cual sesga hacia abajo el cociente descrito anteriormente. Este es el caso ya que la baja de las importaciones investigadas, que surge de las investigaciones o de las cuotas AD / AS, tiene un peso más alto en el numerador de este cociente que en el denominador.

¹⁹ Entenderemos como "cobertura" la proporción que representan las importaciones bajo investigación (en términos de valor) sobre (i) las importaciones totales y (ii) sobre la producción total (ambas en los mismos términos).

Un procedimiento alternativo es utilizar datos de producción en lugar de datos de importaciones como base para estos cálculos. Específicamente, el valor de la producción (en términos de dólares) de los bienes sujetos a investigaciones AD / AS es dividido entre el valor de la producción total (en los mismos términos). Este procedimiento es aún mejor que el descrito en el párrafo anterior dado que, en principio, la producción de los bienes investigados no se ve afectada por el inicio de Investigaciones AD / AS o por la imposición de cuotas AD / AS.

En la práctica, sin embargo, esta conclusión no es tan clara: los bienes investigados están definidos en términos de fracciones arancelarias mientras que los datos de producción solamente están disponibles a un nivel más alto de agregación, digamos a nivel de rama industrial (de acuerdo con la contabilidad nacional). Específicamente, la producción relacionada con los bienes investigados puede inferirse asignándoles una fracción de la producción total reportada a nivel rama industrial. Este prorrateo puede realizarse de diferentes maneras: de acuerdo con la información disponible, esto puede hacerse asignándole a la producción total por rama la fracción que representan las importaciones investigadas sobre las importaciones totales por rama. Sin embargo, esto trae algunos problemas: como se hizo notar antes, las importaciones de los bienes investigados tienden a ser pequeñas y, dado que su peso en las importaciones totales por rama es la base para asignar a los bienes investigados una porción en la producción total por rama, la producción inferida de los bienes investigados podría terminar siendo pequeña también.

Como lo demuestran los datos de 1994, las 192 investigaciones AD / AS iniciadas por la Secretaría entre 1987-1995 representan el 3.7 por ciento del valor de las importaciones totales. Con base en datos de 1993, estas investigaciones contabilizan el 4.7 por ciento del valor de la producción total. Se debe hacer notar que estos cálculos exageran los efectos de las investigaciones AD / AS puesto que asumen que todas estas investigaciones estuvieron activas en el año base, lo cual por supuesto no es cierto dado que, en 1993-94 algunas investigaciones ya se habían cerrado y otras todavía no eran iniciadas. Aun bajo este supuesto, la "cobertura" de las investigaciones AD / AS es pequeña, sin importar el que se utilicen cifras de importaciones o de producción pero, como se demostrará más adelante, (ver columna 7 del Cuadro 4.4), a nivel sectorial (por ejemplo, las importaciones de los bienes químicos investigados como una proporción de las importaciones totales de productos químicos) la "cobertura" se vuelve más amplia.

ANÁLISIS DE LOS BIENES INVESTIGADOS POR TIPO DE BIEN

En términos absolutos (es decir, el número de investigaciones por tipo de bien entre el total de investigaciones), la mayoría de las importaciones investigadas son bienes intermedios. Específicamente, los bienes intermedios contabilizan más del 80 por ciento del número total de casos iniciados. Sin embargo, en términos de valor (en dólares), la porción de los bienes intermedios cae a 60 por ciento. Con respecto a las importaciones totales, los bienes intermedios están subrepresentados. Las mismas conclusiones aplican para los bienes de capital.

Sin embargo, lo contrario aplica en el caso de los bienes de consumo: la participación de estos bienes en las importaciones investigadas es casi 3 veces más grande que su participación en las importaciones totales (32 por ciento contra 12 por ciento). Ver Cuadro 4.2.

Cuadro 4.2

Casos AD / AS
Por tipo de bien,
1987-1995

Tipo de bien	Numero de Casos	Participación en el Número Total de Investigaciones (%)	Participación en las Imp. Investigadas (1994) (%) (a)	Participación en las Imp. Totales (1994) (%) (b)	Participación en Imp. Investigadas / Participación en Imp. Totales (a) / (b)
Bienes de Consumo	25	13	32	12	2.67
Bienes Intermedios	162	84	60	71	0.85
Bienes de Capital	5	3	8	17	0.47
Total	192	100	100	100	

Fuente: Estadísticas por caso (columnas 2 - 3): Base de datos, UPCI / SECOFI
 Importaciones Investigadas (columna 4): Datos SIC-M, SECOFI
 Importaciones por tipo de bien (columna 5): Banco de México

Sin embargo, los resultados obtenidos respecto a los bienes de consumo son de alguna manera engañosos ya que están exagerados por dos casos: carne de bovino originaria de Estados Unidos y carne de bovino originaria de la Unión Europea dado que éstos involucran una cantidad significativa de importaciones (más de 250 millones de dólares). Si estos

dos casos se excluyen de los cálculos, la proporción de bienes de consumo en las importaciones investigadas baja a 19 por ciento. Esta cifra está más alineada con la participación que tienen estos bienes en las importaciones totales. Ver Cuadro 4.3.

Cuadro 4.3
Casos AD / AS
Por tipo de bien,
1997-1995
(Excluyendo dos casos de carne de bovino)

Tipo de bien	Número de Casos	Participación en el Número Total de Investigaciones (%)	Participación en las Imp. Investigadas (1994) (%) (a)	Participación en las Imp. Totales (1994) (%) (b)	Participación en Imp. Investigadas / Participación en Imp. Totales (a) / (b)
Bienes de Consumo	23	12	19	12	1.58
Bienes Intermedios	162	85	71	71	1.00
Bienes de Capital	5	3	10	17	0.59
Total	190	100	100	100	

Fuente: Estadísticas por caso (columnas 2 - 3): Base de datos, UPCI / SECOFI
 Importaciones investigadas (columna 4): Datos SIC-M, SECOFI
 Importaciones por tipo de bien (columna 5): Banco de México

En una investigación AD / AS los consumidores de bienes intermedios y de capital son productores localizados en la cadena productiva de otros productores que juegan el papel de solicitantes. Por lo tanto, cuando se aplican cuotas AD / AS en estos bienes, la industria nacional no se ve beneficiada en términos netos ya que un grupo de productores gana lo que otro grupo de productores pierde.

De hecho, se puede argumentar que, en una economía abierta, las cuotas AD / AS también son una herramienta para redistribuir ganancias de un grupo de productores a otro. Esta conclusión puede describirse de la siguiente manera: los costos de los productores de la cadena productiva aumentan por el monto de la cuota AD / AS en sus insumos (sea bien intermedio o de capital).²⁰ Sin embargo, si la economía está abierta, los productores de la cadena no pueden transferir estos costos adicionales a los consumidores a menos de que el nivel de protección para su propio bien final aumente (si tratan de transferir sus incrementos en costos sin un aumento en el nivel de protección en sus bienes finales, serían desplazados por sus competidores en el exterior). Si el nivel de protección en sus bienes finales aumenta, entonces los productores de la cadena pueden empujar hacia arriba sus precios para acomodar sus costos adicionales y mantener sus ganancias constantes (al menos en términos absolutos).

El nivel de protección puede elevarse ajustando el arancel hacia arriba, o imponiendo una cuota AD / AS. No obstante, si los aranceles están a nivel OMC y la tasa aplicada está anclada al máximo nivel permitido, la única alternativa que queda para los productores de la cadena es iniciar un caso AD / AS. Por lo tanto, una vez que logran iniciar una investigación, los productores de la cadena tienen un incentivo para presentar su propia denuncia. Esto explica por qué el inicio de una investigación por prácticas desleales contra un producto básico, con

²⁰ *Es importante notar que esto es cierto independientemente de que los productores compren insumos nacionales o importados. Este es el caso porque una vez que se impone una cuota AD / AS, el precio de los insumos nacionales está propenso a incrementarse en una proporción que iguala su precio al del bien extranjero.*

frecuencia provoca una serie de investigaciones en contra de los productos manufacturados de la cadena productiva.²¹ Por el contrario, si el nivel de protección en el bien final de los productores de la cadena permanece sin cambio, los precios de estos productores están "anclados", y las cuotas AD / AS sirven para transferir parte de sus ganancias a los denunciantes.

ANÁLISIS DE LOS BIENES INVESTIGADOS POR SECTOR

En términos absolutos (número de investigaciones por sector entre el número total de investigaciones), cerca del 70 por ciento del número total de casos puede ser clasificado en tres grupos de industrias: (i) metales y productos básicos de metal, (ii) químicos (incluyendo fertilizantes) y (iii) textiles y vestido. Específicamente, los metales y productos básicos de metal contabilizan el 34 por ciento del total, mientras las participaciones de los químicos y textiles y vestido son 26 y 12 por ciento, respectivamente. La mayoría de los casos restantes están representados por los siguientes grupos (iv) otras manufacturas metálicas, incluyendo maquinaria y equipo de metal (9 por ciento del total), (v) pulpa, papel y manufacturas de papel (6 por ciento), (vi) otras manufacturas, tales como zapatos y juguetes (5 por ciento), y (vii) comestibles, bebidas y tabaco (3 por ciento). Ver Cuadro 4.4.

En términos de valor (en dólares), la distribución anterior cambia significativamente. En particular, la participación del sector comestibles, bebidas y tabaco se eleva a 28 por ciento. Como se expuso con

²¹ Feinberg y Kaplan le han dado un término a este fenómeno: "pescando la cadena productiva". Ver Feinberg and Kaplan (1990).

anterioridad, esto se relaciona con el hecho de que las dos investigaciones de carne de bovino pesan mucho en el valor de las importaciones. En contraste, en términos absolutos, las participaciones de los tres sectores principales cayeron la mitad o más. Por ejemplo, la participación de los químicos cayó hasta 8 por ciento, mientras que la participación de los metales y productos de metales básicos cayó a 13 por ciento.

Es difícil delinear una conclusión definitiva sobre la base de estas cifras. Como se mostró anteriormente, las investigaciones y las cuotas AD / AS disminuyen el valor de las importaciones. Si los efectos de las investigaciones o cuotas AD / AS son medidos en términos de qué tanto contabilizan los bienes afectados sobre el valor de las importaciones, entonces esta medición es errónea ya que los bienes afectados están siendo cuantificados una vez que las investigaciones o cuotas AD / AS han "mordido" el valor de las importaciones. Por ejemplo, en un caso extremo, si la cuota AD / AS fuera prohibitiva, las importaciones cesarían, es decir, las importaciones afectadas no pesarían en el valor de las importaciones y se concluiría erróneamente que dichas acciones no tienen consecuencias. Es importante tomar en cuenta este punto cuando se estima el cambio en la distribución de casos en términos absolutos a términos de valor, dado que las importaciones de metales y productos básicos de metal así como las importaciones de químicos han sido afectadas por algunas cuotas AD / AS. Esto no ha sucedido en el mismo grado con las importaciones de comestibles.

Así pues, las participaciones en las importaciones investigadas de metal y productos básicos de metal, comestibles, bebidas y tabaco,

además de pulpa, papel y manufacturas de papel son más grandes que las participaciones de estos sectores en las importaciones totales. Ver columna 6 del Cuadro 4.4.

Finalmente, la columna 7 del mismo cuadro muestra las importaciones investigadas por sector comparadas con las importaciones totales del mismo sector. Como se mencionó anteriormente, la "cobertura" de las importaciones investigadas sobre las importaciones totales contabiliza sólo el 3.7 por ciento. Como se puede ver, esta "cobertura" es mucho más grande en el caso del metal y los productos básicos de metal (13 por ciento), comestibles, bebidas y tabaco (12 por ciento) y pulpa, papel, y manufacturas de papel (12 por ciento también).

Cuadro 4.4
Casos AD / AS por Sector, 1987-1995

Sector	Número de Casos	Participación en Números Absolutos (%)	Participación en las Importaciones Investigadas (1994) (%) (a)	Participación en las Importaciones Totales (1994) (%) (b)	Participación en las Imps. Investigadas / Participación en las Imps. Totales (a) / (b)	Importaciones Investigadas por Sector / Importaciones Totales por Sector (1994) (%)
Metales y productos básicos de metal	66	34	13	4	3.71	13
Químicos, incl. derivados del petróleo, plás. de caucho, plásticos y fertilizantes	51	26	6	17	0.46	2
Textiles y vestido	23	12	5	5	0.93	3
Otras manif. de metal, incl. maquinaria y equipo de metal	18	9	11	46	0.25	1
Pulpa, papel y manufacturas de papel	12	6	16	5	3.41	12
Otras manufacturas	9	5	3	6	0.54	2
Comestibles, bebidas y tabaco	6	3	28	8	3.49	12
Minerales no metálicos y manufacturas	3	2	1	1	0.65	2
Ganado, silvicultura y pesca	2	1	13	6	2.29	8
Madera y productos de madera	1	1	2	1	1.60	6
Minería	1	1	0	1	0	0
Total	192	100	100	100		

Fuente: Estadísticas por caso (columnas 2 - 3): Base de datos UPCI / SECOFI
 Importaciones Investigadas (columna 4): Base de datos SIC-M, SECOFI
 Importaciones Totales (columna 5): Base de datos SIC-M, SECOFI
 Importaciones Investigadas, Importaciones Totales por Sector (columna 7):
 Base de datos SIC-M, SECOFI

ANÁLISIS DE LOS BIENES INVESTIGADOS POR PAIS

En términos absolutos (número de investigaciones por país entre el total de investigaciones), cuatro países contabilizan aproximadamente el 80 por ciento del número total de casos durante 1987-1995. En particular, los Estados Unidos y la República Popular de China tienen las mayores participaciones: esto es, 27 y 18 por ciento del total, respectivamente. Los Estados Sucesores de la ex-URSS y Brasil siguen con participaciones de 11 por ciento cada uno. Otros países importantes son Venezuela (5 por ciento del total), Alemania y Corea del Sur (4 por ciento cada uno). Ver Cuadro 4.5.

En términos de valor (en dólares), la diferencia entre la participación de Estados Unidos y la participación de otros países parece ser mucho más grande. En particular, Estados Unidos representa el 66 por ciento de las importaciones investigadas, mientras que ninguna de las otras naciones contabiliza individualmente más del 9 por ciento. Sin embargo, es posible que este resultado no sea completamente correcto ya que las estadísticas fuente indican al país de exportación mas no al país de origen. Por consiguiente, en la medida en que los exportadores utilizan países distintos al suyo como punto de embarque a México, el desglose mostrado en el Cuadro 4.5 subestima la distribución de casos AD / AS por país de origen. Esto parece ser el caso especialmente con la República Popular de China, que según se informa, utiliza puertos en Estados Unidos como centros de distribución a México.

Con el propósito de cuantificar la "tensión" con nuestros socios comerciales, la columna 6 del Cuadro 4.5 mide la participación de cada país en las importaciones investigadas relativas a la participación en las importaciones totales. Estados Unidos, Brasil y Corea del Sur parecen estar igualmente representadas tanto en las importaciones investigadas como en las importaciones totales. En estos tres casos, el cociente de importaciones investigadas / importaciones totales fluctúan alrededor de un valor de uno. En contraste, 6 naciones (República Popular de China, los Estados Sucesores de la ex URSS, Indonesia, Venezuela, Dinamarca y Canadá) parecen estar muy sobrerrepresentadas en las importaciones investigadas / importaciones totales. En particular, la participación de China Popular en las importaciones investigadas es 10 veces más grande que su participación en las importaciones totales. No obstante, el resultado debería tomarse con cuidado por las razones explicadas en el párrafo anterior. La participación de Canadá en las importaciones investigadas es aproximadamente dos veces y media su participación en las importaciones totales.

Cuadro 4.5
Casos AD / AS por país,
1987-1995

País	Número de Casos	Participación	Participación	Participación	Participación
		en el Número Total de Investigaciones (%)	en las Importaciones Investigadas (1994) (%)	en las Importaciones Totales (1994) (%)	en Import. Invest. / Participación en Import. Totales (1994)
Estados Unidos	52	27.08	66.39	60.70	1.09
Rep. Pop. China	35	18.23	8.80	0.82	10.73
Estados Sucesores de la ex-URSS	22	11.46	1.23	0.25	4.92
Brasil	22	10.93	2.08	2.19	0.95
Venezuela	9	4.68	1.31	0.52	2.52
Alemania	7	3.65	1.03	5.07	0.20
Corea del Sur	7	3.65	1.48	1.44	1.03
España	5	2.60	0.14	2.50	0.06
Canadá	5	2.60	6.13	2.70	2.27
Hong Kong	3	1.56	0.64	0.50	1.28
Unión Europea	3	1.56	6.48	1/	N.A.
Colombia	3	1.56	0.11	0.25	0.44
Taiwan	2	1.04	0.10	1.74	0.06
Bélgica	2	1.04	0.00	0.63	0.00
Holanda	2	1.04	0.07	0.38	0.18
Japón	2	1.04	0.23	5.42	0.04
India	2	1.04	0.25	0.27	0.93
Chile	1	0.52	0.65	0.39	1.67
Francia	1	0.52	0.00	2.69	0.00
Argentina	1	0.52	0.03	0.69	0.04
Malasia	1	0.52	0.03	0.57	0.05
Pakistan	1	0.52	0.33	0.07	4.71
Australia	1	0.52	0.03	0.28	0.11
Sudáfrica	1	0.52	0.03	0.06	0.50
Indonesia	1	0.52	1.82	0.49	3.71
Dinamarca	1	0.52	0.64	0.27	2.37
Total	192	100	100	95.57 ^{2/}	

1/ No se utiliza el total de importaciones de la Unión Europea para evitar la doble contabilización con las importaciones de los países miembros.

2/ El resto de las importaciones se refiere a países contra los que México no ha iniciado casos AD / AS.

N.A. No aplicable

Fuente: Estadísticas por caso (columnas 2 - 3): Base de Datos, UPCI / SECOFI
 Importaciones Investigadas (columna 4): Base de Datos SIC-M, SECOFI
 Importaciones Totales (columna 5): Base de Datos SIC-M, SECOFI

RESULTADOS ("COCIENTE DE ÉXITO")

De los 192 casos AD / AS iniciados hasta la fecha, 123 (64 por ciento) han sido concluidos es decir, una resolución definitiva ha sido emitida ya sea en la investigación original o en una revisión subsecuente. Han sido impuestas cuotas definitivas en 57 de estos 123 casos (46 por ciento de este subtotal).²² De manera simple, esto significa que cada vez que un procedimiento AD / AS se cierra, el solicitante tiene el cincuenta por ciento de probabilidad de obtener un resultado favorable.

Esta proporción varía de manera muy marcada dependiendo de si los exportadores son de una economía de mercado o de una que no lo es. De los 123 casos finalizados, 89 se refieren a economías de mercado y 34 a economías centralmente planificadas. Se han impuesto 27 cuotas definitivas del total de investigaciones de países con economías de mercado (30 por ciento) y 30 del total de investigaciones de países con economías centralmente planificadas (88 por ciento).

Es importante notar que los casos AD frecuentemente terminan con una determinación negativa de "dumping". Específicamente, de los 66 casos finalizados a la fecha sin la imposición de una cuota, 32 (48 por ciento) han sido finalizados de esta manera. Esta tendencia contrasta visiblemente con las prácticas de otras jurisdicciones, especialmente la de

²² No tiene sentido comparar los casos con cuota contra todos los casos abiertos o iniciados. De acuerdo con la legislación actual, las cuotas sólo pueden ser impuestas una vez que el caso haya pasado la resolución preliminar. Es decir, el denominador no debería incluir casos que sólo han pasado la etapa de inicio porque estos no pueden estar afectados por una cuota. Además, este cálculo ignora todos los casos actuales con una cuota preliminar ya que, por definición, esta es una acción que puede o no ser confirmada más tarde en el procedimiento.

Estados Unidos, donde la finalización de los casos AD casi siempre se relaciona con una determinación negativa de "daño". La metodología utilizada por la Secretaría para calcular el margen de "dumping" (tanto el "valor normal" como el precio de exportación son calculados conforme a promedios ponderados) es diferente a la utilizada por otras jurisdicciones.²³ Es interesante hacer notar que este es el procedimiento de cálculo para el margen de "dumping" adoptado en el Código Antidumping después de la Ronda Uruguay.

"COBERTURA"²⁴ DE LAS CUOTAS AD / AS SOBRE IMPORTACIONES Y SOBRE PRODUCCIÓN

Dado que las importaciones investigadas representan una proporción muy pequeña de las importaciones totales y de la producción total (3.7 y 4.7 por ciento respectivamente, como se señaló anteriormente), es claro que la "cobertura" de las cuotas AD / AS sobre las importaciones y producción totales (es decir, cuánto representa el valor de las importaciones con cuota compensatoria AD / AS sobre el valor de las importaciones totales y la producción total) tiene que ser muy pequeña también. De acuerdo con datos de 1994, las cuotas AD / AS aplicables actualmente (junio de 1995) representan 0.5% de las importaciones totales.

²³ De acuerdo con la práctica actual de los Estados Unidos, el margen de "dumping" se calcula por venta, comparando el precio interno promedio contra cada transacción de exportación, y el margen de "dumping" promedio se calcula con los márgenes de "dumping" negativos establecidos como cero. Esta metodología tiene 2 desventajas obvias: (i) márgenes de "dumping" positivos son creados de la nada y (ii) una vez habiendo encontrado un margen de "dumping" positivo, el margen de "dumping" final está obligado a ser también positivo.

²⁴ Entenderemos como "cobertura" la proporción que representan las cuotas "antidumping" y antisubvención (en términos de valor) sobre (i) las importaciones totales y (ii) sobre la producción total (en los mismos términos).

En términos de datos de 1993, las cuotas AD / AS actualmente vigentes contabilizan el 0.4% del valor de la producción total.

A nivel sectorial, la "cobertura" de las cuotas AD / AS sobre el valor de las importaciones es más amplia pero no de forma significativa. Por ejemplo, en el caso de metales y productos básicos de metal, las importaciones con cuotas AD / AS contabilizan el 2.27 por ciento de las importaciones totales del sector. Ver Cuadro 4.6.

Cuadro 4.6
Cuotas AD / AS por Sector,
1987-1995

Sector ^{1/}	Número de casos con cuota AD / AS	Importaciones con cuota AD / AS por Sector / Importaciones Totales por Sector (1994)
Químicos, incl. derivados del petróleo, productos de caucho, plásticos y fertilizantes	16	0.41
Textiles y vestido	12	0.93
Otras manufacturas de metal, incluyendo maquinaria y equipo de metal	10	0.26
Metales y productos básicos de metal	10	2.27
Otras manufacturas	5	1.77
Minerales no-metálicos y manufacturas	2	2.25
Comestibles, bebidas y tabaco	1	0.06
Minería	1	0.00
Total	57	

^{1/} Los sectores que se omiten no tienen productos con cuotas compensatorias definitivas vigentes.

Fuente: Estadística por caso (columna 2): Base de datos, UPCI / SECOFI
Importaciones Investigadas e Importaciones Totales (columna 3):
Base de datos SIC-M, SECOFI

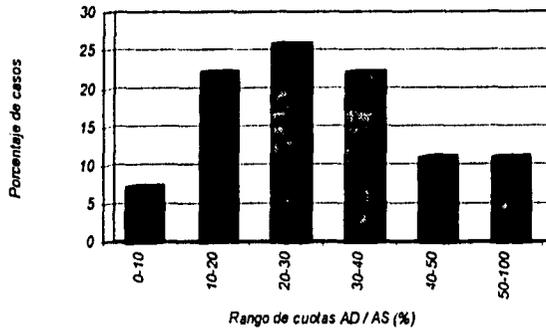
**RANGOS DE LAS CUOTAS AD / AS POR TIPO DE ECONOMÍA
(DE MERCADO O CENTRALMENTE PLANIFICADA)**

Así como el "cociente de éxito", el rango de las cuotas AD / AS varía dependiendo de si se trata de exportadores de una economía de mercado o de una economía centralmente planificada. En los casos relativos a exportadores de una economía de mercado, ninguna de las cuotas compensatorias es mayor al 100 por ciento. En la mayoría de esos casos (esto es, 70 por ciento del total) el rango de las cuotas compensatorias aplicadas es de 10 a 40 por ciento.

En contraste, en la mayor parte de los casos (esto es arriba del 75 por ciento del total) que involucran a economías centralmente planificadas las cuotas compensatorias sobrepasan el 100 por ciento. Una considerable proporción (23 por ciento) tiene cuotas compensatorias que fluctúan entre 300 y 350 por ciento. Para mayor detalle ver Gráficas 4.3 y 4.4.

Gráfica 4.3

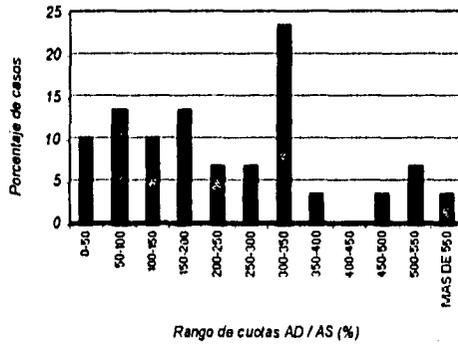
*Frecuencia de distribución de cuotas AD / AS
para economías de mercado*



Fuente: Estadísticas: Base de datos, UPCI / SECOFI

Gráfica 4.4

*Frecuencia de distribución en las cuotas AD / AS
para economías que no son de mercado*



Fuente: Estadísticas: Base de datos, UPCI / SECOFI

Este desequilibrio en las cuotas compensatorias puede deberse al hecho de que, cuando se calcula el margen de "dumping" para economías centralmente planificadas, el "valor normal" proviene de datos ajenos no sólo a la firma exportadora sino al propio país exportador. Esto es porque, siguiendo la práctica de otras jurisdicciones, la Secretaría determina el "valor normal" de las economías centralmente planificadas sobre la base del "valor normal" de una economía de mercado "sustituta". Esta metodología enfrenta al menos dos problemas potenciales: uno, que el producto vendido de la economía "sustituta" sea relativamente diferente al producto exportado por la economía centralmente planificada y dos, que la economía de mercado "sustituta" no sea la mejor opción para reemplazar a la economía exportadora centralmente planificada.

"DESVIACIÓN DE COMERCIO"

Como se explicará posteriormente, ante la "desviación de comercio" las cuotas AD / AS no empujan los precios internos hacia arriba. Afortunadamente o no, esto provee de alguna manera un remedio automático a cualquier exceso en la medición de los márgenes AD / AS.

El concepto de "desviación de comercio" se ha utilizado tradicionalmente con el propósito de identificar los flujos de comercio que se obtienen de las zonas de libre comercio con respecto a los países no miembros de la zona. Este concepto también puede ser utilizado en el contexto de la literatura sobre "trade remedies". El argumento es el siguiente: las cuotas AD / AS son específicas a empresas. Esto significa

que, mientras las cuotas no se apliquen con la misma tasa para todos los proveedores potenciales, hay un incentivo de los consumidores para desplazarse de un proveedor con una cuota relativamente alta a un proveedor con una relativamente baja. Por supuesto este último puede no ser lo suficientemente grande para obtener las participaciones del mercado previamente dominadas por los primeros o tal vez por alguna razón no quiere obtener dichas participaciones. Asumiendo que este no es el caso, el precio relevante disponible para la industria nacional estaría "anclado" a la cuota más baja que pague algún proveedor. De hecho, las cuotas que sobrepasan a la cuota más baja serían redundantes ya que nadie traería mercancía que estuviera sujeta a dicha cuota.

Además, cuando las importaciones pueden provenir de proveedores localizados en otros países que no están bajo investigación, los consumidores se desplazarán a estos proveedores siempre y cuando el precio "en frontera" de éstos sea menor que el de los proveedores investigados que cuentan con las tasas relativamente más bajas. En este caso, el "alivio" en el precio disponible a la industria denunciante se limitaría a la cantidad por la cual el precio en frontera de los proveedores no investigados sobrepasa el precio inicial en frontera de los proveedores investigados.²⁵

La conclusión anterior puede ser ilustrada con un ejemplo simple: Supongamos que (a) el precio interno de ciertos "artefactos" originarios de

²⁵ El precio en frontera de los proveedores no investigados puede ser más alto que el de los proveedores investigados por varias razones. Por ejemplo, el precio FOB puede ser por sí mismo más alto, o quizá pueda ser igual y cualquier diferencia que exista entre los dos puede ser atribuida a cargos por flete más altos u otros cargos.

el país investigado A es de 10 dólares por artículo y que (b) las cuotas AD / AS aplicables a estos bienes se cuantifican en 5 dólares por artículo. Supongamos también que (c) el precio interno de los artefactos originarios del país no investigado es de 12.5 dólares por artículo. Bajo estos supuestos, obviamente sería deseable que los consumidores dejaran de adquirir las importaciones del país investigado A y que canalizarán todas sus compras al país no investigado B. Al hacer esto, ellos se "anciarían" al precio de importación a un 25 por ciento ($2.5 / 10$) más arriba. No obstante, el incremento en el precio del 50 por ciento provocado por las cuotas AD / AS ($5 / 10$) sería totalmente inalcanzable. También se deduce que si el precio en frontera de los "artefactos" originarios del país no investigado B es el mismo que el precio inicial en frontera originario del país investigado A, no habrá ningún alivio en el precio para la industria nacional.

De acuerdo con la experiencia histórica en México, los denunciantes frecuentemente confunden la "desviación de comercio" descrita anteriormente como triangulación de mercancías por parte de los importadores. Sin embargo, la pregunta sería ¿porqué alguien querría continuar importando bienes que están bajo investigación recurriendo a fraudes aduanales antes que traer mercancía no investigada relativamente barata?

A lo largo de los años, la "desviación de comercio" ha tomado lugar como consecuencia de algunas investigaciones. Por ejemplo, el peróxido de hidrógeno originario de Estados Unidos, zapatos de China Popular, tripolifosfato de sodio de España, aceros de Estados Unidos (incluyendo placa en rollo, lámina rolada en caliente y lámina rolada en frío) y tripa de

celulosa de Estados Unidos y España. En todos estos casos, la disminución en las importaciones investigadas fue compensada por un alza en las importaciones de los países no investigados.

El Cuadro 4.7 emplea las investigaciones AD de tripa de celulosa originaria de los Estados Unidos y España para ilustrar los argumentos desarrollados con anterioridad. Estas dos investigaciones se iniciaron en 1991 y se cerraron el año siguiente con la imposición de cuotas que iban del 18 al 28 por ciento. De 1990 a 1993, las importaciones de tripa de celulosa de ambos países cayeron de 11.4 millones de dólares a 9.2 millones. Durante el mismo período, las importaciones de tripa de celulosa originarias de otros países crecieron de 34.6 millones de dólares a 37.5 millones. En términos netos, la caída en importaciones de proveedores investigados fue más que compensada por el incremento de las importaciones de los proveedores no investigados. De hecho, en ese período las importaciones en su conjunto crecieron en 0.7 millones. En 1993, el precio de los proveedores no investigados (12.9 dólares por kilogramo) era más alto que el de los proveedores investigados (11.9 dólares por kilogramo). Sin embargo, una vez que las investigaciones finalizaron, las importaciones no investigadas se volvieron relativamente más baratas ya que su precio terminó siendo más bajo que el precio de las importaciones investigadas Incluyendo la cuota AD.

Cuadro 7
Estimaciones de "Desviación de Comercio": tripa de celulosa

Paises Inv.	Valor de las Import. Inv. (1990) (mill. de dls.)	Valor de las Import. Inv. (1993) (mill. de dls.)	Diferencia Absoluta (1993-1990) (mill. de dls.)	Valor de Import. no Inv. (1990) (mill. de dls.)	Valor de Import. no Inv. (1993) (mill. de dls.)	Diferencia Absoluta (1993-1990) (mill. de dls.)	Dif. Absoluta Import. no Inv. vs. Dif. Absoluta Import. Inv. (mill. de dls.)
E.U.A + España	11.4	9.2	-2.2	34.6	37.5	2.9	0.7

Paises Inv.	Precio de las Import. Inv. (1993) (dls/kg)	Precio de las Import. No Inv. (1993) (dls/kg)	Diferencia Porcentual entre el precio de las Import. no Investigadas y el precio de las Import. Inv.	Tasa de la cuota AD (%)	Dif. Absoluta entre la cuota AD y el porcentaje de incremento en el precio de las importaciones
E.U.A + España	11.9	12.9	7.6	18 - 28	10.4 - 20.4

Fuente: Estadística de casos, Base de Datos, UPCI / SECOFI
 Importaciones Investigadas e Importaciones no Investigadas:
 Base de datos del SIC-M, SECOFI

CUOTAS AD / AS:

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

El número de cuotas AD / AS vigentes impuestas por México sobre exportaciones norteamericanas es más alto que el número de cuotas AD / AS vigentes impuestas por Estados Unidos sobre exportaciones mexicanas. Esta diferencia ha existido a lo largo del pasado reciente. Específicamente, hasta el día de hoy (junio de 1995), México tiene catorce cuotas AD / AS vigentes sobre exportaciones norteamericanas mientras

que Estados Unidos tiene once cuotas AD / AS vigentes sobre exportaciones mexicanas. Para detalles ver el Cuadro 4.8.

Cuadro 4.8

Cuotas Bilaterales AD / AS: México y Estados Unidos

Cuotas AD / AS sobre exportaciones de E.U.A. a México	Cuotas AD / AS sobre exportaciones de México a E.U.A.
1. Fibras acrílicas (AD)	1. Cemento (AD)
2. PVC (AD)	2. Tubo circular soldado sin alear (AD)
3. Pisos Vinílicos (AD)	3. Utensilios de cocina (AD)
4. Varilla corrugada (AD)	4. Placa en hoja (AD)
5. Tripa de celulosa (AD)	5. Flores frescas (AD)
6. Jeringas hipodérmicas (AD)	6. Cables de acero (AD)
7. Conectores telefónicos (AD)	7. Azulejo de cerámica (AS)
8. Placa en rollo (AD)	8. Placa en hoja (AS)
9. Lámina rolada en caliente (AD)	9. Artículos de vestir de cuero (AS)
10. Lámina rolada en frío (AD)	10. Artículos de cocina (AS)
11. Peróxido de Hidrógeno (AD)	11. Hilados (AS)
12. Lámina galvanizada (AD)	
13. Placa en hoja (AD)	
14. Poliestireno (AD)	

Fuente: Base de Datos, UPCI / SECOFI

En términos de valor de importaciones, las 14 cuotas AD / AS mantenidas por México representan el 0.17 por ciento de las exportaciones norteamericanas totales, mientras que 11 cuotas AD / AS sostenidas por los Estados Unidos contabilizan el 0.54 por ciento de las exportaciones mexicanas totales. Una vez más cabe recordar que las importaciones afectadas son medidas después de haber sido afectadas por dichas cuotas.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE DOS CASOS IMPORTANTES:

HARINA DE PESCADO ORIGINARIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

El día 5 de octubre de 1993 la Secretaría inició la investigación sobre las importaciones de harina de pescado originarias de la República de Chile. El acuerdo bilateral de libre de comercio que firmó México con Chile en septiembre de 1991, derivó naturalmente en ciertas ventajas comerciales para ambos países. Un producto que se vió beneficiado con el tratado fue precisamente el harina de pescado. El arancel que se paga por las importaciones de este producto es del 15 por ciento. Sin embargo, Chile goza de una preferencia arancelaria que reduce el arancel base en 90 por ciento. Es decir ese país paga solamente 1.5 por ciento de arancel.

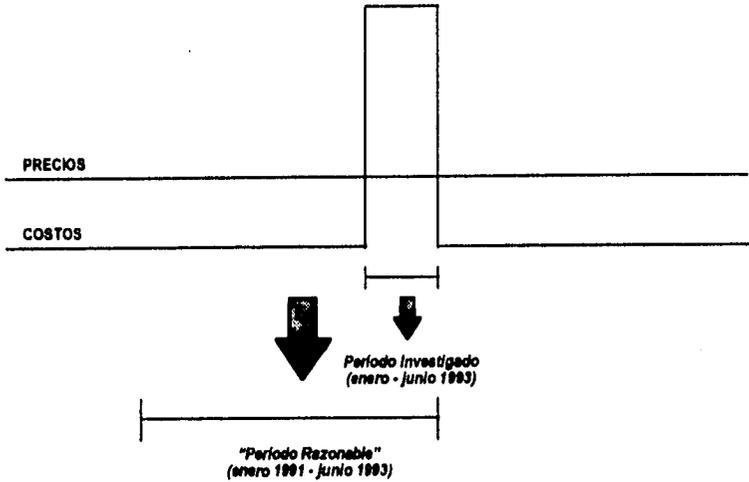
Este caso se inició con base en el alegato por parte de los productores nacionales de que las operaciones de venta de harina de pescado en el país de origen eran transacciones a pérdida. El principal argumento de los exportadores respecto a este punto era que se habla vendido a pérdida durante el período investigado (enero - junio de 1993), en razón a que el mercado de este producto es un mercado cíclico y que, en ese momento, el mercado se encontraba en la parte baja de su ciclo. Hasta ese momento los argumentos sobre cíclicidad no eran contundentes. Sin embargo, otro argumento presentado indicaba el efecto del fenómeno natural conocido como "El Niño". Se trata de ciertas corrientes marítimas cuyo origen no ha sido aún totalmente determinado y que provocan que los peces se alejen de las aguas en las que normalmente son capturados por

los productores chilenos. El período de duración del ciclo según los exportadores es de 7 años y medio. Esta afirmación no fue sustentada por pruebas ni por razonamiento alguno que fuera definitivo.

La Secretaría determinó preliminarmente lo siguiente: dado que existía una situación de carácter coyuntural que había afectado de manera importante los costos de producción, el período investigado no podía calificarse como el "período razonable" a que se refiere el párrafo dos del artículo 32 de la Ley. De hecho, el mismo párrafo, in fine, indica que el período utilizado para efectos del costeo puede ser más amplio que el investigado. Por otro lado, el primer párrafo del artículo 43 indica que, para efectos del segundo párrafo del artículo 32, la Secretaría podrá tener en cuenta situaciones en las que, durante el período investigado, los precios hayan sido excepcionalmente bajos o los costos y gastos excepcionalmente altos debido a situaciones de carácter transitorio o coyuntural.

Por lo anterior se determinó que el "período razonable" sería los dos años anteriores al período investigado más los seis meses del propio período investigado. El Diagrama 5.1 representa la explosión de costos que se dió durante el período investigado así como el "período razonable" utilizado por la Secretaría.

Diagrama 5.1



La resolución preliminar se publicó el día 10 de febrero de 1994. Los márgenes de "dumping" obtenidos fueron: 2.45 por ciento para la empresa Sociedad Pesquera Coloso, 24.6 por ciento para la empresa Pesquera Eperva, 17.64 por ciento para la empresa Pesquera Iquique - Guanaye y 28.42 por ciento para la empresa Pesquera Indo y las demás.

En marzo de 1994 la Secretaría envió un equipo de verificadores a la ciudad de Santiago de Chile. Las empresas verificadas fueron: Sociedad Pesquera Coloso y Pesquera Iquique - Guanaye. A diferencia de una verificación de costos normal, en esta investigación era necesario verificar el costo total de producción e incluso los márgenes de utilidad de los siete años y medio correspondientes al ciclo alegado por los exportadores. Esto

se debía a que aún no era posible determinar qué línea de investigación se seguiría para efectos de la resolución definitiva dado que las partes involucradas aún tenían tiempo de presentar pruebas adicionales y concluir sus argumentaciones hasta la fecha en que se realizara la "audiencia pública". Los resultados de la visita de verificación no pueden ser revelados dado que se trata de información de carácter confidencial.

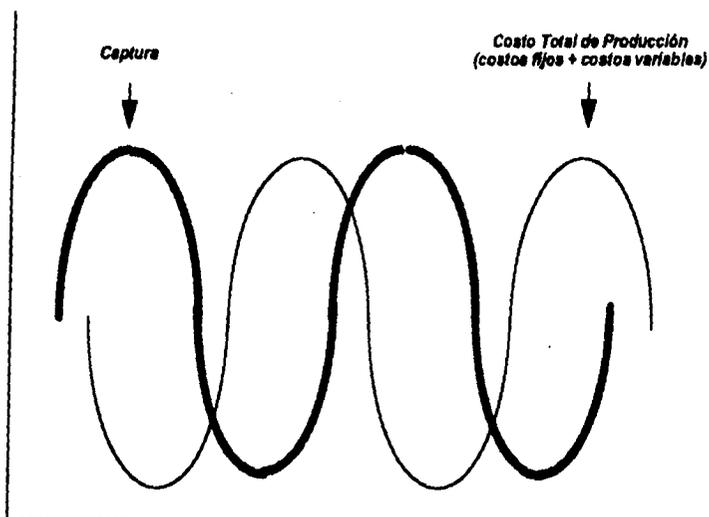
Como explicamos anteriormente, el costo total de producción comprende los costos fijos más los costos variables. En la industria pesquera los costos fijos son muy altos y éstos se reducen conforme aumenta el nivel de captura de peces.

Desde 1990 los costos se han incrementado progresivamente. Este aumento se debe a la disminución progresiva de los niveles de captura. Los cambios en los niveles de captura se atribuyen básicamente a fenómenos naturales que provocan la migración de los bancos de peces a otras zonas. Evidentemente los agentes económicos no pueden predecir los fenómenos naturales sin embargo toman en cuenta que éstos pueden ocurrir eventualmente.

Durante los últimos 15 años el volumen de captura se incrementó y descendió posteriormente. Por ende, los costos tuvieron una trayectoria inversa. Como puede deducirse, los costos relativos al período investigado carecen de representatividad. El período "razonable" al que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Ley no puede circunscribirse a algún punto de la trayectoria ya que cualquiera, individualmente, carece de representatividad. El párrafo y artículo citado permite que los costos se

calculen sobre la base de periodos más extensos que el investigado para que las estimaciones no se determinen con base en situaciones atípicas. Esto aplica al caso dado que, cualquier costo que se derive del promedio de los costos del semestre relativo al periodo investigado con los costos de cualquier otro semestre, resulta en un costo diferente al del periodo investigado.

Diagrama 5.2



El período adoptado por la Secretaría fue de 7 y medio años ya que el costo promedio obtenido es una buena aproximación del costo promedio que se desprende de considerar los costos observados sobre la trayectoria descrita anteriormente.

El modelo econométrico que utilizaron los exportadores para probar la existencia de ciclos en esta industria no demostraba inequívocamente

El modelo econométrico que utilizaron los exportadores para probar la existencia de ciclos en esta industria no demostraba inequívocamente que la afectación de los costos se debiera a la ciclicidad. De acuerdo con el análisis de la Secretaría los movimientos del mercado se deben a situaciones estocásticas.

En resumen, el uso de un período más extenso se justifica en razón a la falta de representatividad de los costos. El origen de las fluctuaciones en los niveles de captura que provocan las variaciones de los costos no es relevante para efectos del análisis. El hecho es que, durante el período investigado, simplemente no había peces en la zona, ya sea por ciclicidad, migración temporal o sobre-explotación (este último punto fue alegado por los productores mexicanos y hasta ese momento no se podía saber si se trataba de migración temporal o, en efecto de sobre-explotación).²⁶

Con base en el análisis descrito, el día 20 de octubre de 1994, fue publicada la determinación definitiva por parte de la Secretaría. Los márgenes obtenidos fueron: 4.2 por ciento para la empresa Sociedad Pesquera Coloso, 3.7 por ciento para la empresa Pesquera Eperva y 7.6 por ciento para la empresa Pesquera Indo y las demás. Las importaciones de la empresa Pesquera Iquique - Guanaye no se realizaron en condiciones de discriminación de precios. Sin embargo, en todos los casos no hubo imposición de cuota compensatoria dado que no se encontró "daño" a la producción nacional. Actualmente se está llevando a cabo una

²⁶ Ahora que han pasado varios semestres desde la presentación de los argumentos y pruebas finales sabemos que no se trató de un caso de sobre-explotación ya que las estadísticas disponibles hoy en día indican que los niveles de captura en Chile se han incrementado considerablemente.

investigación de "salvaguarda" sobre las importaciones de harina de pescado originaria de la República de Chile. Esta es la primera investigación de "salvaguarda" en la historia del sistema mexicano. En fecha próxima se publicará la determinación de la Secretaría.

ACEROS: PLACA EN HOJA Y LÁMINA GALVANIZADA ORIGINARIOS DE ESTADOS UNIDOS

El 24 de diciembre de 1992 se iniciaron dos investigaciones en contra de los aceros originarios de Estados Unidos. Estas investigaciones cubrían a los productos de acero "planos" (lámina galvanizada y placa en hoja). Al mismo tiempo, otros productos de acero (lámina rolada en caliente, lámina rolada en frío y placa en rollo) también originarios de Estados Unidos estaban siendo investigados. De hecho, en la misma fecha de publicación de la resolución preliminar de lámina galvanizada y placa en hoja se publicó la resolución definitiva de lámina rolada en caliente, lámina rolada en frío y placa en rollo con una determinación positiva tanto de "dumping" como de "daño" que derivó en la imposición de cuotas definitivas. Prácticamente todo el acero de los Estados Unidos estaba siendo investigado o ya tenía una cuota compensatoria.

Aun cuando ya se habían realizado investigaciones de costos en el sistema, a saber, la investigación sobre transformadores de potencia originarios de Brasil y la de aceros originarios de Estados Unidos, este caso se presentaba como un reto en el sentido del perfeccionar este tipo de investigaciones.

Algunos puntos metodológicamente interesantes fueron los gastos de la empresa LTV denominados en la contabilidad como "Otros beneficios para los retirados" ("OPEBS", por sus siglas en inglés) y el pago de los intereses de la deuda "no asegurada" de la misma empresa, así como los gastos por reestructuración efectuados por la empresa Bethlehem. Ahora comentaremos brevemente estos puntos aun cuando serán abordados con detalle al analizar los argumentos presentados por las partes ante el "pánel" binacional del TLC.

Los "OPEBS" son gastos de carácter general. Para efectos de la resolución preliminar se determinó no incluirlos dentro de la estimación de los gastos generales de la empresa LTV. El argumento fue que, aun cuando estos gastos fueron reconocidos contablemente por la empresa, ello no era obligatorio sino hasta un ejercicio fiscal posterior al del período investigado. Es decir, la empresa adoptó en forma anticipada un principio contable que no le era obligatorio sino a partir del año fiscal siguiente.

En lo que respecta a los gastos financieros apuntaremos que durante el período investigado LTV se había acogido al Capítulo XI del Código de Quiebras de los Estados Unidos de América y por esta razón, la empresa no reconoció contablemente los pagos por intereses de la deuda clasificada como "no asegurada". Dichos pagos fueron incluidos en la estimación del costo total de producción bajo el argumento de que formaban parte de los gastos financieros efectivamente devengados por la empresa durante el período de investigación. Si estos gastos se omitieran, se distorsionarían las condiciones reales de apalancamiento financiero de la empresa.

Por otro lado, la empresa Bethlehem incurrió, durante el período investigado, en gastos por reestructuración. La totalidad de estos gastos se incluyó preliminarmente en la estimación del costo total de producción.

Para efectos de la resolución preliminar se determinaron cuotas compensatorias del 6 al 29 por ciento para lámina galvanizada y 16 al 45 por ciento para placa en hoja.

Las empresas LTV, Bethlehem Steel y USX Corporation fueron verificadas in situ. Por razones de confidencialidad no analizaremos los resultados obtenidos en dichas verificaciones.

Para efectos de la resolución definitiva, se determinó incluir los gastos por "OPEBS" dentro de la estimación de los gastos generales de LTV. El argumento fue que dichos gastos fueron realmente devengados por la empresa aun cuando el reconocerlos contablemente no era obligatorio en el año fiscal que corresponde al período investigado.

Los gastos financieros fueron calculados sin incluir los pagos por intereses de la deuda clasificada como "no asegurada". Dado que la empresa se había acogido al Capítulo XI de Quiebras, se le permitió eliminar dichos pagos. Es decir, la empresa, en efecto, no realizó estos pagos por lo que no fueron incluidos en los cálculos definitivos.

La empresa Bethlehem proporcionó información sobre los gastos por reestructuración incurridos en los años anteriores al que incluye al período

investigado. Por esta razón, para los cálculos finales fueron amortizados tanto los gastos por reestructuración incurridos en los años anteriores al período investigado como los incurridos en el propio período bajo investigación.

Para efectos de la resolución definitiva se determinaron cuotas compensatorias que van desde cero hasta 38 por ciento para lámina galvanizada y del 4 al 78 por ciento para placa en hoja.

Estos fueron los primeros casos que fueron impugnados ante un "pánel"²⁷ del Tratado de Libre Comercio. Los puntos que fueron impugnados se refirieron tanto al fondo como a la forma. Los puntos sustantivos de la impugnación se refirieron tanto a la determinación de "dumping" como a la de "daño".

Los puntos alegados en materia de "dumping" fueron de diversa naturaleza. Un punto se refirió a la forma en que la Secretaría calculó el monto de los fletes tanto internos como externos. Éste, evidentemente no es un asunto para tratarse en la instancia del "pánel" sino en una junta de "revelación de datos". Dado que no está prevista una etapa anterior al "pánel" en la que se decida si un asunto debe resolverse a ese nivel, cualquier asunto puede llegar hasta esta instancia. El caso del flete es un claro ejemplo de ello.

²⁷ Como se mencionó en el Capítulo I, por medio de la creación de un "panel" entre dos de las tres naciones que conforman el TLCAN se ventilan las diferencias derivadas de los resultados obtenidos por la autoridad administradora en una resolución definitiva. El "panel" se conforma por cinco miembros, dos de cada país en controversia y el quinto de una de las dos naciones elegido "a la suerte".

A continuación analizaremos los puntos relevantes que fueron alegados en el "pánel". Cabe señalar que estos casos se iniciaron conforme a la antigua Ley por lo que los razonamientos tuvieron que ser muy amplios, tanto en el resolutivo como en los "memoñales"²⁸ de respuesta.

GASTOS FINANCIEROS

Los gastos financieros forman parte de los gastos generales. Estos se calculan con base en los gastos financieros netos de cada empresa. Los gastos financieros netos se calculan deduciendo los ingresos financieros de los gastos financieros.

ARGUMENTO del productor nacional IMSA:

El costo total de producción calculado por la Secretaría para la empresa exportadora LTV debió incluir el pago por intereses sobre la deuda "no asegurada".

CONTRARGUMENTO de la Secretaría:

Durante el período investigado la empresa exportadora LTV se habla acogido al Capítulo XI del Código de Quiebras de los Estados Unidos de América. Este código permite que temporalmente las empresas dejen de pagar intereses sobre la deuda que estuviera clasificada como "no asegurada". LTV así lo hizo. No es que la empresa haya pagado los intereses pero no los haya reconocido contablemente ni tampoco que haya diferido los pagos o que el gobierno o algún otro agente económico los

²⁸ Se conoce como "memoriales" a los documentos que contienen tanto los argumentos de los solicitantes del "pánel" como los contrargumentos de la Secretaría.

haya cubierto por ella. Simplemente la empresa LTV dejó de saldar los intereses en cuestión.

De hecho, la cancelación de estos pagos permitió a la empresa reconocer en forma anticipada ciertas obligaciones financieras conocidas como "OPEBS". Éstas fueron incluidas en el cálculo del costo total de producción. Si supusieramos que se imputaran los pagos por intereses de la deuda "no asegurada" entonces las obligaciones que la empresa reconoció anticipadamente (los "OPEBS") tendrían que excluirse de los cálculos para evitar que los dos se contabilizaran a la vez dado que fue precisamente la cancelación de los primeros lo que permitió a la empresa el reconocimiento anticipado de los segundos.

GASTOS POR REESTRUCTURACIÓN:

Los gastos generales que se utilizan para la "prueba de ventas a pérdida" y para el cálculo del "valor reconstruido" incluyen gastos tales como los de venta y administración, los gastos financieros y en su caso, los gastos por reestructuración. Esto depende de que las empresas hayan incurrido o no en este tipo de gastos durante el período investigado. Al igual que los demás gastos generales, los gastos por reestructuración se calculan conforme a la relación que existe entre el gasto y el costo de ventas a nivel corporativo. Sin embargo, el punto en cuestión es antecedente: ¿qué monto de gastos por reestructuración? Los gastos por reestructuración totales incurridos durante el período investigado o los gastos por reestructuración amortizados a lo largo del tiempo? La Secretaría amortizó dichos gastos.

ARGUMENTO del productor nacional IMSA:

De acuerdo con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de los Estados Unidos (Generally Accepted Accounting Principles o "GAAP", por sus siglas en inglés), la Secretaría debió incluir la totalidad de gastos por reestructuración para efectos del cálculo del valor reconstruido.

CONTRARGUMENTO de la Secretaría:

El argumento de IMSA se deriva de una interpretación inapropiada del uso de los "GAAP" en el marco de una investigación "antidumping": los "GAAP" no son legalmente obligatorios para efectos de costeo en este tipo de investigaciones. La legislación aplicable en esta materia no le confiere explícitamente a los "GAAP" un papel regulatorio en este sentido. Primero, de acuerdo con los "GAAP" de Estados Unidos, la empresa reconoció en sus estados financieros de 1991 todos los gastos por reestructuración incurridos.

Técnicamente abundaremos: se justifica la amortización sobre un periodo extenso con base en el argumento de que, según la práctica comercial de las empresas, este tipo de gastos no se absorben de una vez por todas sino en forma gradual. Si los precios se fijaran a un nivel tan alto como para recuperar el costo total de producción que incluyera la totalidad de gastos por reestructuración las empresas se posicionarían fuera de mercado. Esto implica que cada año las empresas solamente pueden repercutir en sus precios una parte del total de gastos por reestructuración erogados en un momento dado. Siendo que el "valor reconstruido" es un simil de los precios internos, el "valor reconstruido" que se determine para

algún año, únicamente debe incluir una parte del total de gastos por reestructuración.

En cuestión de números, el efecto de distribuir los gastos por reestructuración a lo largo del tiempo consiste en que la asignación para el año que incluye al periodo investigado se reduce y el monto remanente se empuja hacia adelante recayendo sobre los años fiscales subsiguientes. Sin embargo, este efecto se compensa en la medida en que las empresas hayan erogado gastos de reestructuración con anterioridad a ese año. Si este es el caso, por simetría, los gastos incurridos previamente deben prorratearse de manera análoga. Bajo este esquema, la asignación de gastos para ese año puede ser incluso mayor si los gastos erogados en ese año se hubieran incluido totalmente y los gastos erogados en años anteriores se hubieran excluido. Puesto de otra forma, bajo el esquema antes descrito, el año fiscal que comprende al periodo investigado solamente recibe una parte de los gastos de reestructuración incurridos en ese lapso y a la vez recoge parte de los gastos erogados en el pasado.

El Diagrama 5.3 muestra el caso en que los gastos por reestructuración se amortizan a lo largo del tiempo. Sin embargo, como puede verse, en este caso el resultado es el mismo si los gastos por reestructuración se amortizan a lo largo del tiempo o se incluye la totalidad de éstos en los cálculos.

Diagrama 5.3

Amortización de los Gastos por Reestructuración

Monto de los gastos por reestructuración por año	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
82 = 50 MD	5	5	5	5	5	5	5	5	5		0	0	0	0	0	0	0	0	0
83 = 50 MD	0	5	5	5	5	5	5	5	5		5	0	0	0	0	0	0	0	0
84 = 50 MD	0	0	5	5	5	5	5	5	5		5	5	0	0	0	0	0	0	0
85 = 50 MD	0	0	0	5	5	5	5	5	5		5	5	5	0	0	0	0	0	0
86 = 50 MD	0	0	0	0	5	5	5	5	5		5	5	5	5	0	0	0	0	0
87 = 50 MD	0	0	0	0	0	5	5	5	5		5	5	5	5	5	0	0	0	0
88 = 50 MD	0	0	0	0	0	0	5	5	5		5	5	5	5	5	5	0	0	0
89 = 50 MD	0	0	0	0	0	0	0	5	5		5	5	5	5	5	5	5	0	0
90 = 50 MD	0	0	0	0	0	0	0	0	5		5	5	5	5	5	5	5	5	0
91 = 50 MD	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	5	5	5	5	5	5	5	5
TOTAL =																			

ARGUMENTO del exportador Bethlehem:

Los gastos por reestructuración incurridos no están relacionados con la producción de los aceros bajo investigación por lo que no deben incluirse en el cálculo del "valor reconstruido".

CONTRARGUMENTO de la Secretaría:

Los gastos por reestructuración incurridos por Bethlehem se derivan de: (i) el cierre de la división que producía barras, cuerdas y alambres y (ii) la suspensión de la fabricación de coque en la planta de Sparrows Point.

Los cargos por el cierre de la división de barras, cuerdas y alambres no pueden asignarse sino a las demás divisiones puesto que ésta ya no existe. La división está cerrada, no produce ni vende. Los gastos no pueden ser directamente asignados a un producto específico por lo que

pueden ser directamente asignados a un producto específico por lo que su naturaleza se considera de carácter general. Como cualquier otro gasto general, éstos deben pagarse entre los demás bienes que se continúan produciendo entre los cuales se incluye la lámina galvanizada. Por ello, el costo total de producción de la lámina galvanizada debe absorber una parte proporcional de los gastos por el cierre de la división. Los cargos por la suspensión de coque pueden calificarse como generales bajo el mismo razonamiento.

MARGEN DE UTILIDAD:

El margen de utilidad es uno de los componentes del "valor reconstruido". El "valor reconstruido" se estima mediante la suma del costo de producción, los gastos generales y un margen de utilidad.

ARGUMENTO de los exportadores:

Las empresas exportadoras alegaron que la Secretaría debió considerar las ventas internas con utilidades "negativas", es decir, las ventas internas a pérdida para el cálculo del margen de utilidad empleado en la integración del "valor reconstruido".

CONTRARGUMENTO de la Secretaría:

Como hemos comentado anteriormente, los precios que se tomen en consideración para efectos de establecer el "valor normal" deben proceder de operaciones comerciales normales. Las transacciones que se realizan en condiciones de pérdida no son operaciones comerciales normales. Por medio de la "prueba de ventas a pérdida" se seleccionan las ventas internas que corresponden a operaciones comerciales normales. Dado que

los precios que sí pasaron la prueba se consideran como normales, se desprende entonces que todos sus componentes (la utilidad entre ellos) son normales.

Recordemos que tanto los cálculos como la "prueba de ventas a pérdida" se realizan a nivel "código de producto". Como resultado de esta prueba, algunos "valores normales" a nivel "código de producto" se determinan conforme a la opción de precios y otros conforme a la opción de "valor reconstruido" (costo total de producción más un margen de utilidad). Es necesario entonces calcular el margen de utilidad que formará parte del "valor reconstruido". La utilidad se calcula conforme a la utilidad promedio obtenida en los "códigos de producto" en los que el "valor normal" se determinó "vía precios". Esta utilidad corresponde a la "categoría genérica" más cercana al "código de producto".

Más interesante aún es la refutación al planteamiento de los exportadores desde un punto de vista conceptual. Supongamos que todas las ventas internas fueran a pérdida. De acuerdo con la propuesta del exportador en el sentido de que las ventas internas a pérdida se incluyan en el cálculo de la utilidad, el margen de utilidad sería negativo. Ahora en vez de adicionar un margen de utilidad para obtener el "valor reconstruido", éste habría constituido una deducción contra el costo total de producción. Por un lado, no se absorberían los costos de producción y los gastos generales ya que el margen de utilidad "negativo" se habría "comido" parte del costo total de producción y por otro lado, el "valor reconstruido" resultante sería inferior al costo total de producción. El "valor reconstruido" podría ser incluso inferior a los mismos precios de venta internos que

no al fondo. Los tres panelistas no analizaron las cuestiones sustantivas de "dumping" y de "daño". Los dos otros dos panelistas obviaron la forma y analizaron el fondo. Su fallo fue a favor de la Secretaría.

Uno de los panelistas del caso de lámina galvanizada se retiró del caso por lo que la resolución fue retrasada. Este caso sigue aún pendiente.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este trabajo muestra la necesidad de que exista un sistema "antidumping" en México, dado que ante el ambiente de liberalismo económico, quedan comprobadas las bondades de la competencia leal entre las naciones. Por ello, es necesario que se definan las leyes de la competencia internacional así como también es necesario que exista un ente que las implemente.

La legislación mexicana, en cuanto a materia "antidumping" se refiere, es tanto completa como moderna. Esto ha permitido el sistema no se utilice con discrecionalidad por parte de las autoridades. Es decir, el marco jurídico no permite "abusar" del sistema. En cuanto a todos los medios de impugnación tanto internos como externos, las estadísticas muestran que un número muy bajo de resoluciones "antidumping" son impugnadas. Evidentemente, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en adelante, se verán muchas más impugnaciones tanto de Estados Unidos y Canadá en contra de México, así como de México en contra de esos dos países.

En lo que respecta a las etapas del procedimiento, concluiríamos que su importancia reside precisamente en que los plazos establecidos en la Ley, en efecto, se cumplan. Sin embargo, cabe señalar que aun en los sistemas que cuentan con más recursos que México les es difícil cumplir con los compromisos adquiridos ya que muchas veces la cantidad de productos denunciados en una investigación, la cantidad de respuestas recibidas de los exportadores, o la propia complejidad de la investigación,

resultan en retrasos algunas veces inevitables. El uso del sistema "SAS", por ejemplo, ha permitido que una razón típica en los retrasos del pasado se vea superada. Esta es, la cantidad de transacciones reportadas. Dado que el programa de cómputo trabaja tanto para cantidades pequeñas de transacciones como para digamos, 180,000 transacciones (la única diferencia es que el programa "corre" en dos segundos, o en cuatro minutos), la cantidad de operaciones reportadas ya no puede ser causa de retraso en la publicación de las determinaciones. Como se comentó, las verificaciones tienen un papel fundamental en el procedimiento ya que éstas le dan confiabilidad a la información del exportador. Se han dado casos en los que respuestas completas de los exportadores son desestimadas en su totalidad a causa de los resultados obtenidos durante la visita de verificación.

En lo que se refiere a la metodología expuesta en el Capítulo III, tanto para los casos de precios como para los de costos, podemos concluir que, en comparación con otros sistemas "antidumping" del mundo, el sistema mexicano se encuentra al nivel de los más avanzados. Por supuesto, no hay que olvidar que el sistema norteamericano fue creado hace varias décadas por lo que evidentemente en nuestro sistema no se tuvo que "crear" una metodología. Sin embargo, la metodología utilizada en el sistema mexicano tiene sus propias particularidades y contribuciones. Entre las más importantes tenemos: la obtención de márgenes de "dumping" por medio de promedios ponderados, tanto en el "valor normal" como en el precio de exportación, la comparación a nivel "código de producto" y más aún, el reconocimiento de situaciones excepcionales en los mercados como lo fue en el caso del harina de pescado originaria de la República de Chile

expuesto en el Capítulo V. El caso de acero originario de Estados Unidos y el de harina de pescado originaria de la República de Chile analizados en el último capítulo de este trabajo muestran la complejidad y el avance conceptual que ha llevado al sistema mexicano a un grado de desarrollo comparable al de EUA, la Unión Europea o Australia. Es de suma importancia recalcar que el sistema "antidumping" mexicano tiene tan sólo nueve años desde que fue creado y que tanto la legislación como la metodología y las resoluciones publicadas en Diario Oficial son la muestra más clara del desarrollo alcanzado.

Evidentemente, el desarrollo de la metodología es, en gran parte, producto de la propia experiencia. En ese sentido, siendo que el sistema mexicano es muy joven, los casos que se han presentado no son suficientes para permitirnos decir que cualquier situación ha sido resuelta. Sin embargo, podemos asegurar que el avance que se había dado en otros sistemas aunado con lo experimentado por el propio sistema han logrado colocar, en cuanto a metodología se refiere, al sistema mexicano en la vanguardia "antidumping". Sin lugar a duda queda comprobada, con base en los Capítulos III y V básicamente, la complejidad de este tipo de investigaciones en cuanto a los aspectos metodológicos.

Respecto a los cálculos presentados, concluiremos lo siguiente: entre 1987-1995, México ha iniciado 192 casos AD / AS. Alrededor del 90 por ciento del total se refiere a procedimientos AD, mientras que el 10 por ciento restante son investigaciones por subsidios. Esto se debe básicamente a que es más sencillo para el denunciante comprobar la existencia de la discriminación de precios que la existencia de la práctica de

subsidios. Por otro lado, está en manos del propio exportador la decisión de discriminar y no así la decisión de obtener un subsidio lo cual favorece que se dé más fácilmente la primera práctica que la segunda.

El mayor número de inicios se dió durante 1992-1994. Este incremento puede deberse a dos situaciones: al tipo de cambio y a la ciclicidad de ciertos "commodities". Por un lado y como se explicó anteriormente, resultaba muy viable importar a causa del tipo de cambio vigente en esos años. La gran cantidad de importaciones provoca inmediatamente la sospecha de los productores nacionales de que las elevadas importaciones se realizan en condiciones de "dumping". Esto los lleva a presentar gran cantidad de solicitudes de investigación por prácticas desleales. Por otro lado, en el caso de los productos "commodities", la fluctuación cíclica en los mercados mundiales provocó también un incremento en las investigaciones por prácticas desleales. Durante esos años, algunos "commodities" se encontraban en la parte baja de su ciclo. En la parte baja del ciclo los precios son bajos lo cual i) incrementa de forma muy marcada los volúmenes de las importaciones (y se sigue el argumento anterior) y, ii) provoca que los productores de todo el mundo vendan a pérdida. A su vez, esto provoca que los denunciantes presenten pruebas de ventas a pérdida por los exportadores y así, al hacer la comparación de los precios internos (o de venta a terceros mercados) con el costo total de producción, caer en la tercera opción de "valor normal": el "valor reconstruido" y encontrar márgenes de "dumping" más fácilmente y más altos.

Las importaciones investigadas contabilizan solamente el 4 por ciento del total del valor de las importaciones totales y alrededor del 5 por ciento del valor de la producción total. Esto evidencia que aun cuando se piensa que el alto número de inicios de investigación por prácticas desleales lleva a la conclusión de que se cubre un alto porcentaje de las importaciones totales, al hacer el cálculo correspondiente se observa que, en términos de valor, las importaciones investigadas representan una proporción muy pequeña tanto de las importaciones totales como de la producción total.

En números absolutos, los bienes intermedios contabilizan más del 80 por ciento del total del número de casos. En términos de valor la proporción cae alrededor del 70 por ciento. Esto se debe a 2 casos de carne de bovino que involucran una cantidad significativa de importaciones. Las investigaciones sobre bienes intermedios a su vez provocan inicios de investigación en otros productos que también son bienes intermedios, es decir, hay un efecto de multiplicación de casos dentro del mismo tipo de bienes. Esto también ocurre sobre los bienes finales aunque en menor proporción. Los bienes de capital representan una proporción muy pequeña dado que este tipo de bienes no se producen en nuestro país. Respecto a este tipo de bienes, aun cuando sí se producen en mayor cantidad que los bienes de capital, no cuantifican una gran proporción de la producción nacional. Sin embargo, cabe señalar que la participación de los bienes de consumo en importaciones investigadas es tres veces mayor que su participación en las importaciones totales.

Cerca del 70 por ciento del número total de investigaciones se refiere a tres grupos de industrias: (i) metales e industrias básicas del metal, (ii)

químicas y (iii) textiles y vestido. No obstante, la distribución de los casos por sector cambia notoriamente en términos de importaciones ya que los comestibles contabilizan la participación individual más grande sobre las importaciones investigadas (un tercio aproximadamente). Los grupos (i) y (ii) anteriores son bienes intermedios así como algunos productos del grupo (iii) por lo que aplican las conclusiones del párrafo anterior.

A su vez, cuatro países (Estados Unidos, China, los países sucesores de la ex-URSS y Brasil) contabilizan alrededor del 70 por ciento del número total de casos. Evidentemente, entre mayor es el comercio con un país, se incrementan las posibilidades de presentar solicitudes de investigación contra él. Tal es el caso de los Estados Unidos. Otro importante grupo es el que incluye a Venezuela, Alemania y Corea del Sur. Estados Unidos, Brasil y Corea del Sur están representados en la misma proporción en las importaciones investigadas y en las importaciones totales. En contraste, China Popular, los Estados sucesores de la ex-URSS, Indonesia, Venezuela, Dinamarca, Canadá y Pakistán parecen estar sobrerrepresentados en las importaciones investigadas relativas a las importaciones totales.

Alrededor de la mitad de casos finalizados se refieren a un margen de "dumping" negativo. Las cuotas AD / AS aplicables hasta la fecha representan 0.5 por ciento del valor de las importaciones totales y 0.4 por ciento del valor de la producción total. Es decir, menos del uno por ciento de las importaciones o la producción totales tiene una cuota compensatoria definitiva lo cual indica inequívocamente que el sistema no representa un revés a la apertura.

El "cociente de éxito" para los solicitantes es menor al 50 por ciento, pero esto depende de si los exportadores son de una economía de mercado o de una economía centralmente planificada. Específicamente, el "cociente de éxito" es 30 por ciento para las economías de mercado y 88 por ciento para las economías centralmente planificadas. En promedio, las cuotas AD / AS son mucho más altas para las últimas. En particular, en el caso de las economías de mercado ninguna de las cuotas sobrepasa el 100 por ciento y en el 70 por ciento de las investigaciones el rango de las cuotas está entre 10 y 40 por ciento. En contraste, en el caso de las economías centralmente planificadas más del 75 por ciento de las investigaciones tiene cuotas arriba del 100 por ciento. La cantidad de cuotas compensatorias y los montos en los casos de economías centralmente planificadas se explica por la comparación con la mercancía de un país "sustituto" además de la facilidad relativa para iniciar un caso dado que se tienen una gran cantidad de países contra los cuales realizar la comparación del precio de exportación.

A causa de la "desviación de comercio" hay una razón para creer que el precio relevante para los solicitantes es siempre menor que el monto total de la cuota AD / AS. El argumento es el siguiente: las cuotas AD / AS son específicas a empresas. Esto significa que, mientras las cuotas no se apliquen con la misma tasa para todos los exportadores, hay un incentivo de los importadores para desplazarse de una empresa exportadora con una cuota relativamente alta a un exportador con una relativamente baja. Entonces, el precio relevante disponible para la industria nacional estaría "anclado" a la cuota más baja. Además, cuando las importaciones pueden

provenir de proveedores localizados en otros países que no están bajo investigación, los importadores se desplazarán a estas empresas exportadoras siempre y cuando el precio "en frontera" de éstas sea menor que el de los exportadores investigados que tienen las tasas más bajas. En este caso, el "alivio" en el precio disponible a la industria nacional se limitaría a la cantidad por la cual el precio en frontera de los exportadores no investigados sobrepasa el precio inicial en frontera de los exportadores investigados.

BIBLIOGRAFIA

Andere, Eduardo (1993). "The Mexican Antidumping Regime - Regulatory Framework, Policies and Practice." *Journal of World Trade* 27, no.2: 5-36.

Balasa, Bela. Editor (). "Subsidies and Countervailing Measures, Critical Issues for Uruguay Round." *World Bank Discussion Papers; The World Bank, Washington D.C.*

Bátiz, Luis R. y Bátiz, Francisco L. R. (1985). "International Finance and Open Economy Macroeconomics." *Macmillan Publishing Company, New York.*

Beseler, J. F. y Williams, A. N. (1986). "Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law, The European Communities." *Sweet & Maxwell Limited.*

Boltuck, R.D. (1987). "An Economic Analysis of Dumping", *Journal of World Trade Law, October, pp. 45-54.*

Cannon, Jr. James R. (1994). "Resolving Disputes Under Nafta Chapter 19." *NAFTA Series, Shepard's / McGraw-Hill, Inc.*

El-Agraa, Ali M. (1982). "International Trade." *St. Martin's Press, New York.*

Feinberg, Robert M. y Seth Kaplan (1990). "Fishing Downstream: The Political Economy of Effective Protection." *Research Division Working Paper 91-01-L. Office of Economics, United States International Trade Commission.*

Finger, Michael J. Editor (1993). "Antidumping, How It Works and Who Gets Hurt." *Studies in International Trade Policy, The University of Michigan Press.*

Finger, J.M. y M. Tracy. (1990). "Policing Unfair Imports: The United States Example." *World Bank, March.*

Jackson, J.H., y Vermulst E.A., eds. (1989). "Antidumping Law and Practice." *Ann Arbor, University of Michigan Press.*

Jones, Kent A. (1994). "Export Restraint and the New Protectionism, The Political Economy of Discriminatory Trade Restrictions." *Studies in International Trade Policy*, The University of Michigan Press.

Hortick, G. N., y Oliver G. D. (1989). "Antidumping and Countervailing Duty Law Provisions of Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988." *Journal of World Trade*. 23:5-49.

Hortick, G.N. (1989). "The United States Antidumping System." En Jackson, J.H., y Vermulst E.A., eds. *Antidumping Law and Practice*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Kaempfer, William H., Markusen, James R., Maskus, Keith E. y Melvin, James R. (1995). "International Trade, Theory and Evidence." McGraw-Hill, Inc.

Miranda, Jorge (1993). "El Uso de Los Derechos Antidumping Como Instrumento de Política Comercial Para Maximizar el Bienestar." *Documento de Trabajo 1993-01*. DGAIDS / UPCI / SECOFI.

Newbery, D. M. G. y J. E. Stiglitz. (1980) "The Theory of Commodity Price Stabilization." Oxford: OUP.

Nogués, Julio. (1989). "The Experience of Latin America With Export Subsidies" *World Bank, Working Paper No. 182*. April.

OECD (1989). "Predatory Pricing." OECD, Paris.

Porter, Michael E (1990). "The Competitive advantage of Nations". The Free Press, New York.

Porter, Michael E (1986). "Competition in global Industries". The Free Press, New York.

Porter, Michael E (1985). "Competitive advantage". The Free Press, New York.

Porter, Michael E (1980). "Competitive Strategy". The Free Press, New York.

Tharakan, P. K. M. Editor (1991). "Policy Implications of Antidumping Measures." *Advanced Series in Management*, Elsevier Science Publishers.

Vakerics, Thomas V., Weigel Kenneth G. y Wilson David I. (1989). "Antidumping, Countervailing Duty, and Other Trade Actions, 1989 Supplement." Practising Law Institute, New York City.

Varios, (1995). "Prácticas Desleales del Comercio Internacional (Antidumping)." Universidad Nacional Autónoma de México.

Viner, Jacob. () "Dumping: a Problem in International Trade." University of Chicago Press, Chicago.

Webb, Michael (1987). "Anti-Dumping Laws, Production Location and Prices." *Journal of International Economics*. Vol. 22.

Zabludovsky, Jaime (1990). "Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment." in D. Brothers and Adele E. Wick (eds) *Mexico's Search for a New Development Strategy* (Boulder, Colorado: The Westview Press).