

## NOTA SOBRE LOS CASOS DE ARANCELES COMPENSATORIOS DE ESTADOS UNIDOS EN CONTRA DE MÉXICO\*

Julio J. Nogués  
*Banco Mundial*

### I. Introducción

Los subsidios a la exportación y las prácticas de *dumping* son dos de las políticas comerciales que generalmente se traducen en precios de intercambio comercial artificialmente bajos. Pero, mientras las empresas individuales son las que emprenden prácticas de *dumping* bajo su propio riesgo, las políticas de subsidios a la exportación son instrumentadas y administradas por los gobiernos. Las reglas del comercio internacional permiten el empleo de aranceles compensatorios para contrarrestar los efectos de estos subsidios. En este artículo se presenta evidencia de algunas de las modalidades utilizadas por México para subsidiar sus exportaciones, así como del grado en que dichas políticas de promoción han sido contrarrestadas por Estados Unidos. El objetivo es presentar información y análisis económico que contribuyan al diseño de mejores políticas comerciales.

Las siguientes son algunas de las preguntas que se plantean: ¿quiénes solicitan la imposición de aranceles compensatorios (ac)? ¿Qué políticas mexicanas han sido contrarrestadas por Estados Unidos? ¿Cuál ha sido la estructura de los ac? ¿Cuáles exportaciones mexicanas a Estados Unidos han sido afectadas por los ac? ¿Cuál es la cobertura relativa de los casos de ac?

El esquema de exposición del resto del trabajo es el siguiente. En la sección II se presentan diversas características de casos específicos, incluyendo el tipo de política de promoción de exportaciones que se contrarresta, la estructura de las tasas de arancel compensatorio y el valor del comercio que es afectado por los ac. En la sección III se describen algunas características

\* Agradezco los comentarios realizados por F. Berger, M. Finger, M. Voljc y un referee anónimo de esta revista. Sin embargo, la responsabilidad por las opiniones publicadas es mía y no deberían interpretarse como un reflejo de los puntos de vista del Banco Mundial.

de las reglas del GATT sobre políticas de promoción de exportaciones y sobre el uso de AC. Se presenta asimismo una evaluación preliminar del reciente acuerdo comercial entre México y Estados Unidos. Según el mismo, México reducirá progresivamente los subsidios a la exportación a cambio de que Estados Unidos aplique la "prueba del daño". Por último, en la sección IV se presentan algunos comentarios finales.

## II. Características de los casos de aranceles compensatorios de Estados Unidos en contra de México<sup>1</sup>

En esta sección se analizarán varias características de los casos de aranceles compensatorios impuestos por Estados Unidos en contra de México. La fuente básica de información ha sido el *Federal Register*, en donde periódicamente se publican las acciones de aranceles compensatorios norteamericanos. Se hizo un análisis de esta fuente para 1982, 1983 y 1984, por lo que se omiten, en general, acciones de años anteriores. Las excepciones son aquellos casos en los que la petición para imponer un AC se recibió antes de 1982, pero la acción administrativa se realizó después de esa fecha.

Se ha complementado este análisis con la información contenida en el *Trade Action Monitoring System* (TAMS), publicado periódicamente por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. El TAMS proporciona un listado completo de las acciones norteamericanas en contra de las importaciones, incluyendo los AC. Para el caso de México, esta publicación muestra que el grueso de las acciones de AC sucedió durante el periodo bajo análisis.

El cuadro 1 resume la información recabada. En la parte superior se indican aquellos casos de AC en los cuales la burocracia encargada de la política comercial norteamericana ha llegado a algún tipo de fallo afirmativo (preliminar o final). La parte inferior presenta los casos con fallo negativo. Como se aprecia, todos los productos para los que se ha dictado un fallo afirmativo —preliminar o final— en relación con el uso de subsidios a la exportación por parte de México son de origen manufacturero. Por otra parte, sólo se han procesado dos peticiones de AC en contra de exportaciones mexicanas de bienes agrícolas: espárragos frescos y flores naturales. En ambos casos el resultado de la investigación fue negativo. Este hallazgo general corrobora un supuesto acerca de la estructura de la política comercial mexicana. Históricamente, México ha protegido al sector manufacturero y discriminado en contra del sector agrícola. Los subsidios a la exportación se han diseñado

<sup>1</sup> Estados Unidos es el país industrializado que usa los aranceles compensatorios con mayor frecuencia. Por otra parte, este país es el socio comercial más importante de México. Por esta razón, la inclusión de otros países no afectaría los resultados y conclusiones presentados en esta nota.

CUADRO 1

Algunas características de las acciones compensatorias de Estados Unidos en contra de México

	Solicitante y fecha de recepción de solicitud	Tipo de acción <sup>1</sup>	Políticas contrarrestadas <sup>2</sup>										AC <sup>3</sup> EU desde México (%) (miles de dólares)	Notas			
			FO	FG	A94	FN	OCP	CE	RDA	IFE	ID	BPS			CA	O	
<i>A. Fallos afirmativos y preliminares</i>																	
Indumentaria de cuero	Ralph Edwards Sportswear Inc. 14/10/80	RAF 1/12/83	X	X							X				11.69	8 274	AC diferenciado por empresa
Baldosas de cerámica	Tiles Council of America Inc. 5/10/81	RAF 16/3/84	X								X				16.49	3 822	AC diferenciado por empresa
Globos de juguete	National Latex Products Co. 14/5/82	RAF 14/11/84	X												3.46	5 047	
Peras de boxeo	National Latex Products Co. 14/5/82	RAF 14/11/84	X							X					8.74	5 047	
Minta y estabilizadores de plomo	Industria norteamericana compradora de mino y estabilizadores de plomo 22/6/82	RAF 25/7/84	X												9.26	5 868	
Pectín	Hercules Inc. 24/6/82	AF 4/4/83	X								X				11.19	1 615	Acuerdo de sus-pensión
Película de polipropileno	Hercules Inc. 24/6/82	AF 4/4/83	X								X				5.68	16 987	Acuerdo de sus-pensión
Hilos de polipropileno	Quaker Textile Corp. 26/8/82	AF 4/4/83	X												4.28	7 945	

Cuadro 1 (continuación)

Solicitante y fecha de recepción de solicitud	Tipo de acción <sup>1</sup>	Políticas contrarrestadas <sup>2</sup>										Importaciones de EU desde México		Notas		
		FO	FG	A94	FN	OCP	CE	RDA	IFE	ID	BPS	CA	O		AC <sup>3</sup> (%)	(miles de dólares)
Colados metálicos para la construcción	AF 2/3/82	X	X	X	X									2.85	2 548	
Negro de carbón	AF 27/6/83	X												0.88	3 155	
Cemento Portland y cemento Clinker	AF 21/9/83	X		X	X	X	X					X		5.69	33 173	
Vidrio no procesado	AF 16/9/83	X								X				2.54	245	Acero de suspensión
Ladrillos	AF 8/5/84	X	X	X	X									3.51	11 984	
Barras y perfiles	AP 10/11/83	X	X	X	X	X	X	X						4.98	117 864	Mismo rubro en ECEU que barras y perfiles
Cal	AF 11/9/84	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	104.58	2 000	Mismo rubro que acero al carbono
																AC evaluado caso por caso. Sólo una empresa fue aceptada. Otras empresas se clasifican De minimis

Artículos tubulares	Lone Star Steel Co. 13/6/84	AF 30/11/84	X	X	X	X	X	X	5.84	4 594					
Algunos textiles y productos textiles	Fabricantes norteamericanos de textiles	AP 1/1/85	X	X	X	X	X	11.00	24 360						
Cristales para automotores	PPG Industries, Inc. 31/7/84	AP 1/11/84	X	X	X	X	X	2.61	29 376						
Tubería soldada de acero al carbono	Comité de importaciones de tubo y tubería 25/10/84	AP 31/1/85	X	X	X	X	X		-		Los rubros de ECEU son un subconjunto de barras y perfiles				
Papel convertido	Stationary Internacional Trade Committes 16/11/84	12/12/84	X	X	X	X	X	X	23.65	1 356					
Total			21	6	2	7	3	14	3	2	4	3	1	4	280 265
<b>B. Fallos negativos</b>															
Espárragos frescos	Industria norteamericana productora de amoníaco anhidro 28/10/82	CT 22/6/83							0.22	78 762					<i>De minimis</i>
	Asociación de cultivadores de espárragos 3/11/82	CT 13/5/83							0.0	10 148					No se determinó el uso de políticas. Fin a la investigación
Flores frescas	Industria norteamericana de flores frescas	negativo 16/4/84							0.0	2 386					No se determinó el uso de políticas. Fin a la investigación
Total															91 296

1 AP: fallo afirmativo preliminar en un nuevo caso de AC; AF: fallo afirmativo final en un nuevo caso de AC; RAP: revisión administrativa preliminar; RAF: revisión administrativa final; CT: Caso terminado.  
2 FO: FOMEX; FG: FOGAIN; A94: Artículo 94; FN: FONEI; OCP: otros créditos preferenciales; CE: CEPROFI; RDA: régimen de depreciación acelerada; IFE: incentivo fiscal estatal; RPS: bienes públicos subsidiados; CA: compra de acciones.

3 Corresponde a la máxima tasa determinada.

para compensar el sesgo antiexportador que enfrentan las industrias manufactureras protegidas. Por lo tanto, la amenaza de los ac norteamericanos es particularmente seria para las exportaciones mexicanas de manufacturas.

El resto de las columnas del cuadro 1 muestran distintas dimensiones de los ac en contra de México. En la columna 2 se indica el nombre del solicitante y la fecha en que la petición fue recibida por primera vez por la burocracia encargada de la política comercial de Estados Unidos; en la columna 3 se muestra el tipo de acción ejercida; en la columna 4 se enlistan varias de las políticas mexicanas de promoción de exportaciones, y la frecuencia con que Estados Unidos ha respondido a cada una de ellas; y en la columna 5 se asienta el valor de las importaciones provenientes de México que en 1983 fue afectado por acciones de ac. A continuación se presentan breves comentarios sobre estos aspectos.

#### a. *Los solicitantes de ac*

Si bien la administración comercial norteamericana posee la autoridad para iniciar investigaciones sobre prácticas de subsidio a las exportaciones realizadas por otros países, la totalidad de las investigaciones en contra de México fueron solicitadas por productores de Estados Unidos que estaban siendo "perjudicados" por exportaciones subsidiadas.

La mayor parte de las peticiones de ac fueron presentadas por algún tipo de asociación o agrupación de productores. Sin embargo, en algunos casos de importancia —indumentaria de cuero, hilos y películas de polipropileno, ciertos productos de acero al carbono y cristales para automotores—, la solicitud provino de una firma individual. Estos casos, y en general el patrón de acciones de arancel compensatorio, pueden ser tomados como base para plantear la hipótesis de que las políticas norteamericanas en contra de las políticas de promoción de exportaciones tienen un propósito proteccionista. Finger *et al.* (1982) presentan evidencia econométrica que sustenta esta hipótesis. Sin embargo, el que dicha hipótesis conserve su validez para la muestra de acciones de ac incluida en este trabajo es una cuestión que amerita investigación ulterior.

#### b. *Tipos de acción administrativa*

En la columna 3 se indican los tipos específicos de acción administrativa que se han emprendido en cada caso. Éstos son:<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Se enlistan los tipos de acciones que se emplearon como fuente de información. Los pasos administrativos en un caso de ac son precisos y más numerosos que los que aquí se mencionan. Asimismo, y de acuerdo con las circunstancias, el periodo de tiempo señalado para la toma de acciones administrativas puede ser modificado.

1. Acciones afirmativas preliminares (AP). Estas acciones deben tomarse dentro del lapso de tres meses en que el Departamento de Comercio de Estados Unidos (DCEU) recibe la solicitud para imponer AC.

2. Acciones afirmativas finales (AF) y acciones negativas finales (NF). Éstas indican el fallo final sobre un caso nuevo. Por lo general, estas decisiones deben adoptarse alrededor de 200 días después de la recepción de la solicitud inicial.

3. Revisiones administrativas preliminares y finales (RAP y RAF). Las decisiones finales sobre un nuevo caso de AC se revisan periódicamente. Los procedimientos administrativos en estos casos tienen también varias etapas, incluyendo fallos preliminares y finales. En estas revisiones se contempla un análisis tanto del alcance de las políticas que subsidian exportaciones, como de la magnitud de la tasa correspondiente de AC.

4. Caso concluido (CC). Un caso se da por concluido cuando la investigación muestra que no se han concedido subsidios.

### c. Políticas mexicanas de promoción de exportaciones

En la columna 4 se indican las políticas específicas de promoción de exportaciones que se han contrarrestado en cada caso. Se aprecia que durante el periodo bajo estudio, Estados Unidos ha respondido a diversas políticas mexicanas de estímulo a las exportaciones. En términos generales, es posible clasificar estas políticas según su origen en financieras, fiscales y de otros tipos. En los párrafos siguientes se presenta una breve descripción de estas políticas. La información proviene nuevamente de las decisiones norteamericanas sobre aranceles compensatorios, publicadas en el *Federal Register*.

#### SUBSIDIOS FINANCIEROS

1. Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex). El Banco Nacional de Comercio Exterior, a través de instituciones financieras, hace accesibles los créditos del Fomex, a tasas preferenciales, a los exportadores de bienes manufacturados. Un exportador es elegible para Fomex cuando se satisfacen los siguientes criterios:

- El producto está incluido en una lista positiva.
- El producto tiene un componente nacional de 30% en sus costos directos de producción.
- El exportador se asegura contra riesgos comerciales por un monto igual al de los créditos.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, ésta ha sido la política mexicana de promoción de exportaciones más frecuentemente contrarrestada.

2. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña

(Fogain). Este programa concede préstamos de largo plazo a empresas pequeñas y medianas. Los resultados preliminares en el caso de baldosas de cerámica afirman que este programa es objeto de compensación “. . .debido a la posición privilegiada que se confiere a algunas empresas de tamaño pequeño y mediano sobre la base del tipo de mercancías producidas, y/o a aquellas localizadas en zonas particulares”.<sup>3</sup>

3. Artículo 94 de la ley bancaria. Este artículo establece que hasta 25% de los activos totales de un banco han de canalizarse a tasas preferenciales hacia sectores de la actividad económica específicamente designados. Esta política fue contrarrestada sólo en los casos de exportaciones mexicanas de minio y de estabilizadores de plomo.

4. Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei). Este programa es administrado por el Banco de México, y concede financiamiento preferencial en ciertas circunstancias. Uno de los propósitos de los créditos del Fonei es alcanzar objetivos de descentralización. Sin embargo, promover “. . .la reubicación de una industria con el fin de evitar aglomeración o problemas ambientales constituye un subsidio o subvención según la legislación de Estados Unidos”.<sup>4</sup>

5. Otros créditos preferenciales. Las exportaciones mexicanas han sido objeto de ac por beneficiarse de otros créditos preferenciales, y también cuando la empresa no cubrió sus compromisos financieros puntualmente. Algunos de estos otros créditos subsidiados han sido concedidos por el Fideicomiso de Minerales no Metálicos y por el Banco Nacional de Comercio Exterior.

#### INCENTIVOS FISCALES

1. Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofi). En 1979 el gobierno mexicano introdujo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), y los Ceprofi se emplearon como instrumento para alcanzar las metas de ese Plan. Se trata de certificados de valor fijo que pueden ser utilizados para pagar impuestos federales en un periodo de cinco años. De acuerdo a las conclusiones de las investigaciones tal incentivo es contrarrestable por “. . .estar dirigido a una industria específica”.<sup>5</sup>

2. Régimen de depreciación acelerada. En el caso del cemento, el gobierno de Estados Unidos ha determinado que el régimen de depreciación acelerada “. . .confiere un beneficio contrarrestable a la industria del cemento porque está dirigido a una industria específica”. Éste fue el único caso entre los analizados en el que dicha política fue compensada.

<sup>3</sup> *Federal Register* 10/31/84, pp. 43, 736.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 48, núm. 42 (marzo 2, 1983), p. 8835.

<sup>5</sup> *Ibid.*, vol. 48, núm. 132 (julio 8, 1983), pp. 31, 348.



3. Incentivo fiscal de un Estado. En el caso de los colados de hierro para construcción, el gobierno norteamericano determinó que una empresa mexicana había recibido una exención parcial de un impuesto estatal. En este caso, el fallo fue: "...la exención se concedió a esta empresa por el hecho de ser exportadora. Puesto que esta concesión está vinculada con el desempeño exportador de este productor, ello confiere un beneficio contrarrestable".<sup>6</sup>

4. Reducciones de aranceles a la importación. En el caso de la cal se impusieron ac a los exportadores mexicanos debido a que habían recibido reducciones arancelarias y exenciones sobre equipos empleados en su producción. En este caso la política fue contrarrestada por representar un acuerdo fiscal especial entre una empresa específica y el gobierno mexicano.

#### OTROS INCENTIVOS A LA EXPORTACIÓN<sup>7</sup>

1. Precios y tarifas del sector público. En el caso del negro de carbono, la determinación gubernamental fue que esta industria había sido beneficiada con precios preferenciales de gas natural y energía eléctrica.<sup>8</sup> Tales beneficios se concedieron bajo las disposiciones del decreto sobre diferenciales de precios, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.

También en el caso de la cal, las exportaciones de una de las empresas fueron contrarrestadas debido a que no efectuó puntualmente sus pagos por concepto de combustibles y diesel a Petróleos Mexicanos (Pemex).

2. Compra de acciones. En el caso del exportador de cal, Estados Unidos contrarrestó sus exportaciones debido a que el gobierno de México había adquirido acciones cuando su precio se encontraba ya sobrevaluado.<sup>9</sup>

En resumen, ha habido un total de por lo menos once políticas de promoción de exportaciones que han sido contrarrestadas por la burocracia que administra las reglas comerciales de Estados Unidos. Al iniciarse este trabajo se supuso que sólo las políticas generales de promoción de exportaciones, tales como Fomex y Ceprofi, estaban sujetas a la amenaza de ac. Tanto la evidencia expuesta, como las citas textuales de los párrafos anteriores muestran que se han aplicado aranceles compensatorios, no únicamente en contra de subsidios generales a la exportación, sino que también se han puesto al descubierto y contrarrestado subsidios diseñados específicamente para ciertas empresas.

<sup>6</sup> *Ibid.*, vol. 48, núm. 42 (marzo 2, 1983), pp. 8, 836.

<sup>7</sup> Se mencionan aquí, sólo como ejemplos, dos políticas que la burocracia norteamericana ha considerado como subsidios.

<sup>8</sup> *Ibid.*, vol. 48, núm. 124 (junio 27, 1983), pp. 29, 566.

<sup>9</sup> *Ibid.*, vol. 49, núm. 177 (septiembre 11, 1984).

d. *Tasas de arancel compensatorio*

Es de suponer que las tasas de arancel compensatorio deberían reflejar un orden de magnitud razonablemente preciso de la tasa de subsidio implícita en las políticas mexicanas de promoción de exportaciones. En un caso de AC en el que varias políticas de promoción conceden subsidios, es la burocracia encargada de la política comercial norteamericana la que determina el monto del subsidio implícito en cada política. Aquí se ha resumido esta información en una sola cifra, y se ha indicado en la columna 5 del cuadro 1 la tasa agregada de arancel compensatorio estimada en cada caso. Un par de advertencias son pertinentes antes de comentar estos resultados.

Primero, para productos particulares, la burocracia comercial norteamericana ha impuesto tasa de AC a empresas específicas. En tales casos, la columna 5 muestra la tasa de AC para las importaciones provenientes de aquella empresa o grupo de empresas que reciben las tasas más altas de subsidio a la exportación. Segundo, los casos de AC se revisan periódicamente, y cuando una revisión administrativa se ha empleado como fuente de referencia, la columna 5 indica la tasa de AC más reciente. Por ende, la tasa de AC que se muestra en esta columna no implica necesariamente que haya sido constante durante el periodo de estudio, o que habrá de mantenerse inalterada en el futuro.

Con estas consideraciones en mente, se presentan a continuación algunos comentarios generales. En primer término, adviértase el amplio rango de las tasas de AC, que van desde 0% a 105%. De acuerdo con la legislación norteamericana, los casos en que la tasa de subsidio a la exportación es menor a 0.5% se denominan *De minimis* y no son contrarrestables.

Por otro lado, la tasa de AC de 105% se impuso a un subconjunto de empresas exportadoras de barras y perfiles. En el fallo afirmativo final se señala que puesto que una de esas empresas "...se negó a cooperar y más tarde presentó una contestación imprecisa y extemporánea, sentimos la justificación de usar los datos del solicitante como la mejor información disponible". Obviamente, el interés del solicitante norteamericano es exagerar (dentro de límites creíbles) ante la burocracia encargada de la política comercial norteamericana el monto de subsidios a la exportación que reciben los exportadores mexicanos de barras y perfiles. Se encontró que para el grupo de exportadores que proporcionó la información adecuada, la tasa de AC para esos mismos productos fue 2.0%.

Si bien el rango de tasas de AC es amplio, el grueso de los casos aquí analizados cae entre 0% y 10%. Las excepciones son: baldosas de cerámica, con una tasa de 16.5%; indumentaria de cuero, con 11.7%; tubería de acero soldada al carbono, con 24%; y cal, con 56%.

Resulta claro que las exportaciones subsidiadas de los países en desarrollo que son contrarrestadas por Estados Unidos representan un hecho desafortunado para el primer grupo de países. En tales casos, los subsidios a la

exportación se transfieren simplemente al tesoro norteamericano sin cambio neto alguno en la posición competitiva de las exportaciones afectadas. La situación de las exportaciones puede incluso deteriorarse conforme los riesgos asociados a exportar al mercado norteamericano se incrementan *pari passu* con la ampliación del empleo de acciones compensatorias. Probablemente a raíz de ello, en algunos casos, se hayan logrado acuerdos entre los exportadores mexicanos y la burocracia encargada de la política comercial de Estados Unidos. Según estos arreglos, la empresa mexicana acepta renunciar al uso de subsidios a la exportación a cambio de que Estados Unidos no imponga AC. Esto ha ocurrido con las exportaciones mexicanas de pectín, película de polipropileno y vidrio no procesado. Por otra parte, como se señaló antes, a nivel más general los gobiernos norteamericano y mexicano firmaron recientemente un acuerdo comercial sobre subsidios a la exportación y aranceles compensatorios, cuyas características se discutirán en la sección III.

*e. Cobertura relativa de los AC*

Por último, la columna 6 muestra el valor de las importaciones norteamericanas procedentes de México afectadas por AC. Como referencia se ha usado el valor de importaciones de 1983. Este dato debe considerarse como una aproximación. Primero, debido a que se han usado las estadísticas norteamericanas de 1983 según los principales oferentes, pero en muchos casos los rubros de las Estadísticas de Comercio de Estados Unidos (ECEU) indicados en los casos de AC no registraron importaciones procedentes de México. Ello pudo deberse a que en 1983 México no exportaba esos productos, o que era un proveedor pequeño incluido en la categoría "otros países". En el último caso, las cifras de cobertura relativa de casos de AC está subestimada. Por otra parte, los casos de AC se definen en términos de productos, y en algunas ocasiones pudo suceder que sólo un subconjunto del producto incluido bajo cierta clasificación haya sido contrarrestado. En este caso, la cifra sobrestimaría el verdadero valor de las importaciones de Estados Unidos afectadas por AC. Por tanto, el sesgo global de nuestras estimaciones sobre la cobertura relativa de los casos de AC no es preciso, aunque de cualquier manera no se espera que sea importante.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, las estimaciones muestran que para 1983 el valor total de las importaciones norteamericanas procedentes de México a las que se aplicó AC fue de alrededor de 280 millones de dólares. En ese año, el valor total de las compras de Estados Unidos a México fue de 17 000 millones de dólares, de los cuales 5 422 millones fueron de productos manufacturados.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Las cifras sobre comercio fueron tomadas de las cintas sobre comercio de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, según nuestros cálculos, se encontró que las importaciones norteamericanas de productos manufacturados procedentes de México que recibían subsidio a la exportación representaron 5.2% de las importaciones no petroleras procedentes de ese país.<sup>11</sup>

Asimismo, nótese que existe una tendencia creciente durante el periodo de estudio. El valor de las importaciones norteamericanas cubiertas por casos afirmativos iniciados en 1982, 1983 y 1984 fue 37 millones de dólares, 163 millones y 62 millones, respectivamente.

### **III. Comentario acerca del Acuerdo Comercial Estados Unidos-México sobre AC**

#### *a. Reglas del GATT sobre subsidios a la exportación*

México no es miembro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).<sup>12</sup> Sin embargo, en el Acuerdo Comercial firmado con Estados Unidos en abril de 1985, México se ha comprometido a cumplir con un aspecto importante de las reglas del GATT que rigen o deberían regir el comercio entre sus miembros. A continuación se describirá brevemente en qué consisten esas reglas, para posteriormente evaluar sobre una base tentativa el Acuerdo Comercial Estados Unidos-México.

Los aranceles compensatorios y anti-*dumping* son dos de los instrumentos comerciales discriminatorios aceptados por el GATT, cuyo objetivo fundamental es lograr un comercio "justo" entre países. Las reglas internacionales sobre AC se pactan en el GATT. Estas reglas se ampliaron durante la Ronda Tokio y están contenidas en el "Acuerdo sobre la interpretación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT" (GATT, Ginebra, 1979). Este documento es mejor conocido como el "Código de Subsidios".

La filosofía del Código —como la del GATT— es contraria a los subsidios a la exportación. Sin embargo, se hace una excepción, con reservas, a los países en desarrollo. Así, el Artículo 14 del Código de Subsidios establece que "...este acuerdo no impedirá a los países en desarrollo signatarios adoptar medidas y políticas que ayuden a sus industrias, incluidas las del sector exportador. . ." La reserva se enuncia en el párrafo 3 del mismo artículo, que señala: "...Los países en desarrollo signatarios aceptan que los subsidios a la exportación de sus productos industriales no se usarán de manera tal que causen serios perjuicios al comercio o a la producción de otros signatarios. . ."

<sup>11</sup> Las exportaciones manufactureras procedentes de México incluyen las de las empresas maquiladoras.

<sup>12</sup> Esta nota se concluyó en noviembre de 1985. Desde entonces México ha solicitado su ingreso al GATT.

Por lo tanto, aunque el GATT contempla, en efecto, la posibilidad de que los países en desarrollo subsidién (ayuden) a sus industrias incluyendo las actividades de exportación, los países industriales se han reservado el derecho de contrarrestar exportaciones subsidiadas siempre que estos subsidios causen un "perjuicio serio".<sup>13</sup> El significado que debe darse a la expresión "perjuicio serio" no está especificado. En consecuencia, no hay manera de pronosticar a partir de las reglas la importancia del "perjuicio" que una exportación debe causar para ser contrarrestada.

#### b. *Naturaleza del Acuerdo Comercial Estados Unidos-México*

Para la legislación sobre aranceles compensatorios, existe un solo escenario de política en el cual las exportaciones no producirán "perjuicio". Este es el caso en que los subsidios a la exportación simplemente no se emplean. Debido a ello, se distingue dentro del GATT entre aquellos países que se han comprometido a no usar subsidios a la exportación y aquellos que no lo han hecho. El primer grupo es signatario del Código de Subsidios. Estos países han acordado no imponer ac entre ellos, a menos que una "prueba del daño" haya determinado la existencia de perjuicio serio en casos individuales. Por otra parte, los signatarios del Código no aplican la "prueba del daño" a exportaciones subsidiadas provenientes de países que no se han comprometido a acatar las reglas del Código de Subsidios, es decir, que no son signatarios.

En segundo lugar, el GATT ha incluido en una lista positiva ejemplos de políticas de promoción de exportaciones que proporcionan subsidios a las exportaciones.<sup>14</sup> Pero no se trata en modo alguno de una lista exhaustiva, por lo tanto, corresponde a la burocracia encargada de administrar la política comercial en los países que imponen ac determinar en casos específicos si una política subsidia o no a las exportaciones. Como se mostró, la evidencia indica que la administración comercial norteamericana ha puesto al descubierto muchas políticas de promoción de exportaciones de México.

Por lo dicho, y puesto que México no es signatario del GATT y por tanto tampoco del Código de Subsidios, Estados Unidos no ha efectuado la prueba del daño en las investigaciones sobre ac en contra de México. Sin embargo, el 23 de abril de 1985 Estados Unidos y México firmaron un acuerdo comercial sobre subsidios a la exportación según el cual este último país será tratado como "país bajo el Acuerdo". Ello significa que durante los tres años que se espera se mantenga vigente este acuerdo, la solicitud para imponer ac en contra de México debe pasar la prueba del daño.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Para una discusión más amplia, véase Snape (1984).

<sup>14</sup> Véase el Anexo.

<sup>15</sup> La prueba del daño determina si las importaciones subsidiadas han producido daño fundamental. De acuerdo con la Ley, "...el término 'daño fundamental' signifi-

El Acuerdo Comercial especifica las obligaciones de México y establece que<sup>16</sup> “. . . el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos está de acuerdo en que los subsidios a la exportación de sus productos no sean usados de manera que causen perjuicio serio al comercio o a la producción de los Estados Unidos de América. . .” En particular, México accede a dismantelar y/o no reintroducir las siguientes políticas de promoción de exportaciones: Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI);<sup>17</sup> precios preferenciales de bienes producidos por el gobierno; y financiamiento preferencial a la pre-exportación y a la exportación.

Asimismo, el Acuerdo deja asentado que: “. . . durante el término de este entendimiento, el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no mantendrá ni instituirá programa alguno que constituya subsidio a la exportación”. Por ende, si bien el Acuerdo sólo se refiere explícitamente a tres políticas mexicanas de promoción de exportaciones, queda claro que la intención es abarcarlas todas.

#### IV. Conclusiones

¿Por qué ha accedido México a dismantelar sus políticas de promoción de exportaciones? Para un observador externo ésta es una pregunta difícil y únicamente puedo especular acerca de algunas de las razones. En primer término, Estados Unidos constituye para México el mercado de exportación más importante. En años recientes —y por razones que no es propósito de este artículo discutir—, Estados Unidos ha experimentado déficit comercial de importancia. Si bien en general Estados Unidos ha resistido presiones para introducir medidas proteccionistas indiscriminadas, se ha estado prestando creciente atención a prácticas comerciales desleales. Como consecuencia, los países que subsidian exportaciones, como México, han sido crecientemente afectados por acciones de AC. El comportamiento reciente de la política comercial norteamericana augura amenazas crecientes para las exporta-

---

fica perjuicio no intrascendente, insignificante o poco importante”. Los factores que la Comisión de Comercio Internacional (CCI) toma en cuenta al determinar daño fundamental incluyen: 1) el volumen de importaciones de la mercancía en cuestión; 2) el efecto de las importaciones de esa mercancía sobre los precios de productos similares de Estados Unidos, y 3) el impacto de las importaciones de dicha mercancía sobre productores domésticos de bienes similares (Ley de Acuerdo Comercial de 1979, título I, subtítulo D). Como se advierte, la decisión sobre la existencia de daño fundamental no es sencilla, pero parece razonable esperar que la CCI fallará afirmativamente siempre que bajos niveles de rentabilidad sean acompañados por un volumen relativamente alto de importaciones.

<sup>16</sup> Las citas han sido tomadas directamente del Acuerdo Comercial Estados Unidos-México.

<sup>17</sup> Se continúa permitiendo la exoneración no excesiva de cargos a la importación. Ver Anexo.

ciones mexicanas a Estados Unidos. Éstas continúan siendo subsidiadas.

Hemos visto que en los últimos años varias empresas mexicanas han acordado con Estados Unidos no hacer uso de los subsidios a la exportación ofrecidos por el gobierno de México. Tales acuerdos individuales debieron ser interpretados por el gobierno mexicano como una señal de la creciente incertidumbre que enfrentaban las empresas en sus acceso al mercado norteamericano. El gobierno también debe haber concluido que las imposición de aranceles compensatorios estaba dando como resultado una transferencia neta de recursos a Estados Unidos.

Una segunda hipótesis, aunque no independiente, es que la política comercial de México parece orientarse hacia un menor proteccionismo. Este país está retirando varias de las barreras no arancelarias que habían sido introducidas después de la crisis de la deuda externa de 1982. Si estas acciones recientes de política comercial están reduciendo la protección a las ventas en el mercado doméstico entonces también reducirán el sesgo antiexportador que enfrentan las empresas manufactureras protegidas. Estas reformas podrían ser parte de una estrategia de largo plazo para incrementar las exportaciones de manufacturas no tradicionales, quizá como una forma de compensar el descenso de los ingresos por exportaciones petroleras. Si tal es el caso, la lógica de la relación comercial sugiere que las exportaciones de manufacturas empezarán primero a dirigirse hacia Estados Unidos, y es razonable suponer que una precondition para que esta expansión tenga lugar sin dificultades será minimizar las acciones de aranceles compensatorios.

Sea como fuere, el hecho es que el Acuerdo Comercial Estados Unidos-México ha incrementado el acceso de productos manufacturados mexicanos a Estados Unidos en el corto plazo. Hay dos razones para ello. Primera, los costos privados asociados a un caso de AC que debe someterse a la prueba del daño son mucho mayores que en los casos en que esta prueba se omite. Esto puede desalentar a alguna industria marginal norteamericana a solicitar la imposición de AC.

En segundo lugar, mientras la determinación de la existencia o inexistencia de un subsidio a la exportación es relativamente fácil, es más difícil probar la existencia de daño ligado a la presencia de subsidios a la exportación. Por otra parte, la lógica del comportamiento burocrático sugiere que una vez que los burócratas encargados de la política comercial aprenden cómo aplicar la prueba del daño en contra de importaciones provenientes de México, la amenaza de AC podría incrementarse nuevamente. Por tanto, en el largo plazo el grado de transparencia y estabilidad que los exportadores mexicanos de manufacturas enfrenten en el mercado de Estados Unidos dependerá de que México sea capaz de eliminar sus políticas discriminatorias de promoción de exportaciones.

**Anexo al Código de Subsidios.  
Lista ilustrativa de subsidios a la exportación**

- a) La concesión de subsidios directos del gobierno a una empresa o a una industria en función del desempeño exportador.
- b) Esquemas de retención de divisas o prácticas similares que involucren una prima a la exportación.
- c) Cargos por transporte interno y fletes a embarques de exportación, ya sea proporcionado por el gobierno o bajo su mandato, en términos más favorables que para embarques domésticos.
- d) El suministro por parte del gobierno o sus agencias de productos o servicios, importados o nacionales, para uso en la producción de bienes exportados, en términos o condiciones más favorables que aquellos similares o directamente competitivos para empleo en la producción de bienes para consumo doméstico, si (en el caso de productos) tales términos o condiciones son más favorables que las accesibles comercialmente a los exportadores en los mercados mundiales.
- e) La exención total o parcial, exoneración o diferimiento, específicamente relacionado con la exportación, de impuestos directos<sup>1</sup> o cuotas de seguridad social pagados o pagables por empresas industriales o comerciales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Para los propósitos de este Acuerdo el término "impuestos directos" se referirá a impuestos a los salarios, beneficios, intereses, rentas, regalías y todas las otras formas de ingreso, e impuestos sobre la propiedad inmueble; el término "cargos a la importación" se referirá a aranceles, derechos y otros cargos fiscales no mencionados en otra parte de esta nota y que graven a las importaciones; el término "impuestos indirectos" se referirá a impuestos a las ventas, el consumo, los negocios, el valor agregado, las licencias, el timbre, inventarios y equipo, impuestos fronterizos y todos los impuestos que no sean directos o cargos a la importación; impuestos indirectos "de etapas previas" son aquellos que gravan bienes o servicios empleados directa o indirectamente en elaborar el producto; impuestos indirectos acumulados son impuestos de etapas múltiples recaudados cuando no existe un mecanismo de acreditación subsecuente del impuesto si los bienes o servicios sujetos al impuesto en una etapa de la producción son usados en una etapa posterior de producción; "exoneración" de impuestos incluye reembolso o devolución de impuestos.

<sup>2</sup> Los signatarios reconocen que un diferimiento no significa un subsidio a la exportación cuando, por ejemplo, se recaudan los cargos adeudados por intereses. Los signatarios reconocen además que nada en este texto es contrario a lo dispuesto por las partes contratantes en relación con los aspectos específicos expuestos en el documento del GATT L/4422.

Los signatarios reafirman el principio de que los precios de los bienes transactados entre empresas exportadoras y compradores extranjeros bajo su control deben ser para efectos impositivos los mismos que prevalecerían entre empresas individuales que actuaran libremente. Cualquier signatario puede llamar la atención de otro respecto a prácticas administrativas u otras que puedan contravenir este principio y que den como resultado un ahorro significativo de impuestos directos en transaccio-



f) La autorización de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o el desempeño exportador, por encima de aquellas concedidas respecto a la producción para consumo doméstico en el cálculo de la base sobre la que se aplican los impuestos directos.

g) La exención o exoneración respecto a la producción y distribución de productos exportados, de impuestos indirectos por encima de aquéllos en relación con la producción de productos similares vendidos para consumo doméstico.

h) La exención, exoneración o diferimiento de impuestos indirectos acumulados sobre bienes o servicios empleados en la producción de bienes exportados por encima de la exención, exoneración o diferimiento de impuestos similares sobre bienes o servicios empleados en la producción de productos similares vendidos para consumo doméstico; con la salvedad, sin embargo, de que puede aplicarse exención, exoneración o diferimiento de impuestos indirectos acumulados sobre productos exportados aun cuando no se apliquen a productos similares vendidos para consumo doméstico, si tales impuestos se cargan a bienes que se incorporan físicamente (con un margen de desperdicio normal) al producto exportado.<sup>3</sup>

i) La exoneración o devolución de cargos a la importación por encima de aquellos aplicados a bienes importados físicamente incorporados (con un margen normal de desperdicio) al producto exportado; con la salvedad de que, sin embargo, en casos particulares una empresa puede emplear una cantidad de bienes domésticos iguales o con la misma calidad y características que los bienes importados como sustituto de ellos con el fin de benefi-

---

nes de exportación. En tales circunstancias, los signatarios tratarán normalmente de resolver sus diferencias empleando los recursos contemplados en los tratados bilaterales existentes sobre impuestos u otros mecanismos internacionales específicos, sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los signatarios bajo el Acuerdo General, incluyendo el derecho de consulta creado en la fase anterior.

El párrafo c) no pretende limitar a un signatario para tomar medidas para evitar el doble gravamen a ingresos de origen extranjero obtenidos por sus empresas o por empresas de otro signatario.

Cuando existen medidas incompatibles con las disposiciones del párrafo e), y cuando el signatario en cuestión encuentre dificultades prácticas importantes para poner esas medidas rápidamente en conformidad en el Acuerdo, el signatario en cuestión examinará, sin perjuicio de los derechos de otros signatarios bajo el Acuerdo General o este Acuerdo, métodos para poner estas medidas en conformidad dentro de un periodo razonable de tiempo.

A este respecto, la Comunidad Económica Europea ha declarado que Irlanda pretende retirar hacia el 1º de enero de 1981 su sistema de medidas impositivas preferenciales relacionadas con las exportaciones, según lo dispuesto por la Ley de Impuestos a las Corporaciones de 1976, continuando sin embargo con el cumplimiento de compromisos legalmente obligatorios puesto en marcha durante la vigencia de este sistema.

<sup>3</sup> El párrafo h) no se aplica a sistemas de impuesto al valor agregado y a ajustes de impuestos fronterizos que se aplique en lugar de los otros; el problema de exoneración excesiva de impuestos al valor agregado se cubre exclusivamente en el párrafo g).

ciarse de esta salvedad si las operaciones de importación y exportación correspondientes ocurren ambas dentro de un periodo razonable, que normalmente no excede los dos años.

j) La concesión por parte de gobiernos (o de instituciones especiales que sean controladas por los gobiernos) de programas de aval crediticio o de aseguramiento de programas de aseguramiento o garantía en contra de incrementos en los costos de productos exportados,<sup>4</sup> o de programas de riesgo cambiario, a tasas preferenciales que sean claramente inadecuadas para cubrir los costos de operación y pérdidas de largo plazo de los programas.<sup>5</sup>

k) La concesión por parte de gobiernos (o de instituciones especiales que sean controladas y/o actúen bajo la autoridad de gobiernos) de créditos a la exportación a tasas por debajo de aquellas que realmente tienen que pagarse por los fondos así empleados (o que tendrían que pagarse si se acudiese a los mercados internacionales de capital para obtener fondos con el mismo periodo de maduración y denominados en la misma moneda que el crédito a la exportación), o el pago por parte de los gobiernos del total o de parte de los costos en que incurren los exportadores o las instituciones financieras al obtener créditos, en tanto se usen para lograr alguna ventaja sustancial en relación con los términos del crédito a la exportación.

Con la salvedad, sin embargo, de que si un signatario es miembro de un compromiso internacional sobre créditos oficiales a la exportación del cual al menos doce signatarios originales<sup>6</sup> de este Acuerdo sean miembros a partir del 1° de enero de 1979 (o un compromiso posterior que haya sido adoptado por esos signatarios originales), o si en la práctica un signatario aplica las disposiciones sobre tasas de interés del compromiso relevante, un crédito a la exportación conforme a esas disposiciones no será considerado un subsidio a la exportación prohibido por este Acuerdo.

l) Cualquier otro cargo sobre la cuenta pública que constituya un subsidio a la exportación en el sentido del artículo xvi del Acuerdo General.

Traducción: *Oscar Franco*

<sup>4</sup> Los signatarios acuerdan que nada en este párrafo va en perjuicio o influye las deliberaciones del grupo establecido por el Consejo del GATT el 6 de junio de 1978 (C/M/126).

<sup>5</sup> Al evaluar si las primas, los costos y las pérdidas de las pólizas de seguro son adecuadas en el largo plazo, sólo se tomarán en cuenta aquellos contratos que se concluyeron luego de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, por lo menos en principio.

<sup>6</sup> Se entenderá por signatario original de este Acuerdo a cualquier signatario que se haya adherido *ad referendum* al Acuerdo el 30 de junio de 1979 o antes.

### **Bibliografía**

*Federal Register*: varios números.

Finger, J.M., K. Hall y D. Nelson (1982), "The Political Economy of Administered Protection", en *The American Economic Review*, vol. 72, pp. 452-466, junio.

GATT (1979), *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Ginebra.

Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) (1984), *La protección efectiva en México*, IMCE.

Snape, R. "Subsidies of International Concern", The World Bank, *DRD Discussion Paper Núm. DRD110*