

INT-0346

Dist. INTERN.
E/CEPAL/BRAS/INT. 8
Enero 1983
Versión Preliminar
Original: ESPAÑOL
E/CEPAL/WAS/INT. 13

.. CEPAL
.. Comisión Económica para América Latina
Oficina en Brasilia
Convenio IPEA/CEPAL
Proyecto: "El proteccionismo de los países
industrializados y sus efectos sobre las
exportaciones de Brasil"



"PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON DERECHOS COMPENSATORIOS EN
LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS SOBRE LAS
EXPORTACIONES DE BRASIL"

Presentación

En el marco del Convenio IPEA/CEPAL se está realizando una investigación sobre el proteccionismo de los países industrializados y sus efectos sobre las exportaciones de Brasil.

En el presente informe, se analizan los procedimientos relacionados con derechos compensatorios en los Estados Unidos y se cuantifica el valor de las exportaciones brasileñas, afectadas por ellas.

El documento es producto del análisis que las subsedes de la CEPAL en Brasilia y en Washington están realizando sobre la política comercial de los Estados Unidos y sus posibles efectos sobre las exportaciones de Brasil.

Brasilia, enero de 1983

4

4

4

4

I - INTRODUCCION

a) Propósitos del estudio

Entre las mayores dificultades de acceso al mercado de los Unidos que enfrentan las exportaciones brasileñas de productos manufacturados se encuentran los procedimientos relacionados con derechos compensatorios.

En la actualidad^{1/} esos procedimientos afectan 16 grupos de artículos brasileños, que en 1981 habían representado un flujo de comercio de entre 800 y 1.000 millones de dólares, de acuerdo con las estadísticas de importación de los Estados Unidos y de exportación de Brasil respectivamente. (Los artículos se presentan en el cuadro 1 de este capítulo).

Según algunos autores la imposición de derechos compensatorios es una medida correctiva, que neutraliza prácticas de comercio desleal y no debe, por tanto, ser considerado como medida proteccionista. Sin embargo en este documento se argumenta que: (1) subsidios a la exportación otorgados por países en desarrollo no constituyen necesariamente prácticas de comercio desleal y que (2) los procedimientos relacionados con derechos compensatorios por sí solo desincentivan las exportaciones a los países que los inician, tanto de artículos directamente involucrados como de otros productos, por lo cual deben calificarse como proteccionistas.

El propósito principal del presente documento es ofrecer información básica acerca de los productos de exportación brasileña afectados por procedimientos relacionados a derechos compensatorios y de realizar una primera cuantificación del comercio involucrado. Para un mejor entendimiento se hace una breve referencia a aspectos legales, institucionales y de procedimiento en los Estados Unidos, así como a los artículos y códigos correspondientes del GATT. También se hace referencia a los métodos de cálculos empleados por el Departamento de Comercio para estimar el valor neto de los subsidios implícitos de los principales elementos del programa brasileño de promoción a las exportaciones y a los factores considerados por la Comisión de Comercio Internacional en las investigaciones de daño.

Un profundo análisis del tema de subsidios y derechos compensatorios exigiría un enfoque multidisciplinario ya que abarca factores económicos, legales, políticos y de contabilidad. Un análisis tan extenso está fuera del alcance de este informe. En su presente forma el documento no pretende todavía construir un marco teórico sobre el tema o de proveer argumentos que pueden ser empleados por los gobiernos en los países afectados, ni intenta de cuantificar los ingresos de exportación que Brasil perdería como consecuencia de los

^{1/} Fines de 1982.

mecanismos analizados. Se piensa, sin embargo, que el documento podría considerarse como una contribución a un posterior estudio más amplio del tema, que debe ofrecer respuestas mejor fundamentadas a ese tipo de preocupaciones. 1/

b) Resumen y conclusiones

En determinadas circunstancias subsidios pueden causar serias distorsiones al comercio mundial, por ejemplo cuando son otorgados a industrias que han perdido competitividad internacional debido a cambios en las estructuras productivas y en las ventajas comparativas entre países. En esos casos subsidios deben ser condenados como prácticas de comercio desleal, cuando causan un daño a industrias económicamente más eficientes en otros países. En estas circunstancias la imposición de derechos compensatorios, siempre que sea de acuerdo con las reglas de conducta acordados internacionalmente, se justifica.

Con referencia a los países en desarrollo los subsidios son necesarios para superar distorsiones internas y externas, que impiden que los países aprovechen plenamente sus ventajas comparativas actuales y/o potenciales. En estos casos subsidios pueden constituir un instrumento de avance económico, en el beneficio no solo de los países exportadores, sino también de la economía mundial.

1/ Un mejor entendimiento de la experiencia brasileña tendría también utilidad para otros países latinoamericanos, por las siguientes razones, entre otras:

- Brasil forma parte del grupo de países en relación a los cuales los Estados Unidos exigen una determinación afirmativa de daño para que se puedan aplicar derechos compensatorios. Otros países de la región, que están estudiando la conveniencia de aceptar compromisos en relación a sus políticas de incentivos a la exportación para obtener derecho a la investigación de daño, como México y Perú, podrán hacer una mejor evaluación de las ventajas y desventajas correspondientes a raíz de la experiencia brasileña.
- Brasil tiene una amplia experiencia en los debates dentro de las investigaciones de subsidios y de daño, así como en negociaciones que han llevado a la suspensión de investigaciones de subsidios.
- Parecería que pequeñas modificaciones en determinados mecanismos de promoción de las exportaciones, que poco afectan los incentivos netos otorgados a los exportadores, podrían reducir significativamente el valor del subsidio neto calculado por el Departamento de Comercio. Del estudio de las investigaciones con respecto a artículos brasileños surgen indicaciones al respecto.
- El gran número de investigaciones que afecta productos brasileños permite conocer mejor el comportamiento de los diferentes agentes económicos en los Estados Unidos y identificar probables aliados de los países exportadores.

En las Negociaciones Multilaterales de Comercio (NMC) se ha reconocido que subsidios forman parte integral de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo. Como resultado los países en desarrollo han sido exceptuado de la prohibición de otorgar subsidios a la exportación de productos manufacturados. Sin embargo, exportaciones subsidiadas que causan daño a determinada industria en otro país están sujetas a la aplicación de derechos compensatorios.

Sería improbable que los países industrializados estarían después-frente a los países en desarrollo - a renunciar en cualquier circunstancia a su práctica de gravar importaciones subsidiadas que causan un daño a determinada industria nacional con derechos compensatorios. Por esa razón los esfuerzos de los países en desarrollo deberían orientarse a establecer mejores reglas internacionales de conducta.

Aunque en las NMC se obtuviera cierto arance con respecto a la claridad e uniformidad acerca de las condiciones en que se pueden imponer derechos compensatorios y a las obligaciones de los países importadores, quedan abiertos muchos campos de acción para llegar a procedimientos más justos para los países en desarrollo y más propicios para la economía internacional.

Las investigaciones de subsidio y de daño han mantenido un carácter microeconómico, sin considerar los efectos de las presiones de grupos minoritarios para obtener la imposición de derechos compensatorios sobre otros sectores en los países importadores (por ejemplo los consumidores y exportadores) y sobre la economía mundial.

Aunque en las NMC se reconociera la importancia de los subsidios para los países en desarrollo, eso no se ha reflejado en la métodos de cálculo de los valores de los subsidios que se realizan en las investigaciones correspondientes. Con referencia al cálculo del subsidio neto otorgado por países en desarrollo debería permitirse reducciones que corresponderían a compensaciones por determinadas distorsiones interna y externas. Por ejemplo la sobrevaluación de la moneda nacional podría estimarse en base al tipo de cambio de equilibrio 1/. En las investigaciones subsidios domésticos otorgados por países en desarrollo deberían tratarse con un gran margen de tolerancia.

La imposición de derechos compensatorios en caso de daño comprobado a determinada industria debería ser optativa 2/. debiendo existir la posibilidad de imponer derechos compensatorios a niveles inferiores al subsidio encontrado si eso fuera suficiente para eliminar el daño.

1/ Para muchos países existen estimaciones al respecto realizadas por organismos internacionales tales como el FMI y el Banco Mundial.

2/ Por ejemplo podría legalizarse el derecho discrecional a otorgar una excepción a la imposición de derechos compensatorios cuando gravan artículos de fundamental importancia para la economía de determinados países en desarrollo.

Aunque en años recientes la legislación estadounidense se ha acercado más a las disposiciones del GATT, principalmente por la introducción de una investigación de daño (para artículos importados libres de impuestos en 1974 y para artículos tributables, importados desde determinados países, en 1979) en algunos aspectos ha quedado más intolerante que las disposiciones del GATT. Las discrepancias más importantes son: la limitación unilateral de la investigación de daño en el caso de importaciones de artículos tributables a determinados países, la obligación legal de imponer derechos compensatorios en caso de determinaciones finales afirmativas de las agencias responsables y la imposición de derechos compensatorios por todo el valor del subsidio neto encontrado por el Departamento de Comercio. También el periodo de vigencia de derechos compensatorios suele ser más largo de lo necesario para eliminar el daño, lo que no debería acontecer según el código correspondiente del GATT.

Desde 1981 las solicitudes de empresas estadounidense para imponer derechos compensatorios a las importaciones de productos brasileños ha crecido significativamente. Generalmente Brasil trata de evitar la imposición de derechos compensatorios al gravar las ventas de artículos involucrados a los Estados Unidos con un impuesto a la exportación. Los sectores más afectados son calzado, productos siderúrgicos y jugo de naranja concentrado.

Los elementos de la política brasileña de promoción de exportaciones que con mayor frecuencia son incorporados en los cálculos del subsidio neto por parte del Departamento de Comercio son el crédito premio fiscal, el financiamiento de capital de giro para la producción de artículos exportables a tasas de intereses subsidiadas y la reducción del pago de impuestos sobre las utilidades. Se observa un recrudecimiento en el proteccionismo de los Estados Unidos en los cálculos recientes correspondientes a productos siderúrgicos, que incluyen subsidios domésticos.

Tal como ya fue mencionado el presente borrador no intenta cuantificar los ingresos de exportación que Brasil perdería por la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos. Sin embargo en un anexo se hace referencia a las características del proteccionismo estadounidense en los sectores más relevantes. En base a esos estudios de caso en una fase posterior se tratará de dimensionar con algo más de detalle las posibles consecuencias para los ingresos de exportación de Brasil.

Cuadro 1.

BRASIL, PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN A LOS ESTADOS UNIDOS SUJETOS A DERECHOS COMPENSATORIOS O PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS; SITUACIÓN A FINES DE 1982

Descripción de los artículos afectados		Recargos en los Estados Unidos (% ad valorem, FOB)		Impuesto a la exportación en Brasil	Observaciones sobre la situación de los procedimientos
		derechos compensatorios	depósito		
1.	Calzado, excepto de caucho	Non rubber footwear	1.00	19.00	
2.	Aceite de ricino y sus derivados	Castor oil and castor oil products			
	2.1- aceite de ricino	castor oil	2.53		
	2.2- algunos derivados	castor oil products		11.00	La ACI está realizando revisión administrativa
				2.53	
3.	Hilado de algodón	Cotton yarn	3.55	11.00	
4.	Tijeras y sus hojas	Scissors and shears	2.79	11.00	
5.	Arrabio	Pig iron	vários (según empresas exportadoras)	11.00	En proceso de renegociación con la ACI
6.	Rops de cuero para hombres y muchachos	Leather Wearing apparel for men and boys		11.91	
7.	Algunos productos de textiles	Certain textile products		11.63	CVD revocado
8.	Carteras de cuero para señoras	Leather handbags		11.00	CVD revocado (solicitante)
	Chapas gruesas de acero al carbono	Carbon steel plate			Investigación terminada. Substituida por investigación 9 a partir del 08.02.82.
9.	Algunos productos de acero	Certain steel products			
	9.1 Chapas de acero al carbono laminadas en caliente	hot rolled carbon steel plate		12.16	Acuerdo de suspensión (24.09.82)
	9.2 Planchas y bandas de acero al carbono laminadas en caliente	hot rolled carbon steel sheet and strip			No existe indicación razonable de daño según la CCI: investigaciones terminadas
	9.3 Planchas y bandas de acero al carbono laminadas en frío	cold rolled carbon steel sheet and strip			
	9.4 Barras de acero al carbono laminadas en caliente	hot rolled carbon steel bar			
	9.5 Barras de acero al carbono laminadas en frío	cold formed carbon steel bar			
	9.6 Perfiles estructurales de acero al carbono	carbon steel structural shapes			
10.	Alambrón	carbon steel wire rod		14.19	Acuerdo de suspensión (21.09.82)
11.	Alambre para concreto pretensado	prestressed concrete steel wire strand		13.89	Acuerdo de suspensión (24.08.82) Se inició investigación anti dumping
12.	Tubos de acero al carbono con costura, de pequeño diámetro	small diameter welded carbon steel pipes and tubes		12.95	
13.	Algunos productos de acero inoxidable	Certain stainless steel products			
	13.1 Barras de acero inoxidable laminadas en caliente	hot-rolled stainless steel bar			Indicación razonable de daño
	13.2 Barras de acero inoxidable laminadas en frío	cold-formed stainless steel bar			Indicación razonable de daño
	13.3 Alambrón inoxidable	stainless steel wire rod			Indicación razonable de daño
14.	Acero para herramientas	tool steel			Indicación razonable de daño
15.	Jugo de naranja congelado concentrado	frozen concentrated orange juice		2.60	
16.	Aviones tipo Bandeirante	commuter aircraft			Procedimientos terminados por determinación de la CCI que existe indicación razonable de daño. La empresa Fairchild apelando esa determinación

FUENTE: CEPAL en base a varias fuentes.

1/ Valor neto del subsidio según determinación preliminar de ITA

2/ Resoluciones 776 y 777 (calzado) del Banco Central de Brasil del 16.12.82. Anteriormente el impuesto a la exportación varía según el valor del crédito a la exportación más un adicional.

3/ Véase también Anexo II

4/ La ACI está realizando investigación preliminar sobre subsidios.

III) SUBSIDIOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS - CONCEPTOS BASICOS

En las concepciones originales del GATT se consideraba como similares a los subsidios a la exportación y a la subvaluación de productos exportados (dumping). Ambas prácticas permitirían que productos son exportados a precios inferiores a los que, en condiciones comparables, rigen en el mercado interno del país productor. (Hechos los ajustes necesarios, por ejemplo, por diferencias en los sistemas tributarios; normalmente se considera el precio ex-fabrica) 1/.

En el caso de los subsidios a la exportación el menor precio de exportación es posible porque los gobiernos ofrecen ventajas a la actividad exportadora que no son disponibles para ventas dirigidas al mercado interno. En el caso de dumping el menor precio es el resultado de la política de empresas, que establecen precios diferentes en mercados diferentes. Normalmente dumping significa que los productos son ofrecidos a precios que son insuficientes para cubrir los costos de producción a largo plazo.

Dentro del GATT tradicionalmente se hablaba de "menos que el valor normal" (less than normal value) 2/ en el caso de dumping y de prácticas de "política de precios dual" (dual pricing) en el caso de subsidios. (Art. XVI: 4 del Acuerdo General).

Sin embargo, en las Negociaciones Multilaterales de Comercio (NIMC) se habría abandonado, bajo insistencia de los Estados Unidos, el criterio de "política de precios dual". 3/ Se ha argumentado que en la práctica las empresas siempre pueden diferenciar sus precios por mercados, por ejemplo en función de diferentes elasticidades de demanda, lo que no depende de la existencia de subsidios.

No existe una clara definición de "subsidios". En el contexto de este estudio subsidios podrían definirse como transferencias de recursos, a precios inferiores a los de mercado, condicionados a cierto desempeño económico. En ese sentido subsidios deben distinguirse por ejemplo de pagos que forman parte de la previsión social, que no son condicionados a determinado desempeño económico. Aunque los otorgantes de subsidios pueden ser tanto el sector público como el sector privado casi siempre el otorgante será el gobierno. Deben distinguirse entre subsidios directos a la exportación y subsidios domésticos, que indirectamente pueden influir sobre la actividad exportadora.

1/ Si el producto es destinado exclusivamente a la exportación el precio comparable sería el precio de exportación a otros países o el costo de producción el país de origen, incrementado con una margen razonable de costos de comercialización y de utilidades.

2/ Less than Fair Value (LTFV) en la legislación norteamericana

3/ Véase: GATT "Agreement on Interpretation and Application of artículos VI, XVI, and XXIII of the general Agreement of Tariffs and Trade ": Article 9:1.

Los efectos del otorgamiento de un subsidio, en general, a una empresa productora pueden ser un aumento de la producción, un aumento de la utilidad, un menor precio cobrado al comprador o una combinación de esos efectos, dependiendo de elasticidades de demanda y oferta, funciones de producción y situaciones de mercado. En el caso de un subsidio a la exportación puede incrementarse la participación de las ventas externas en las ventas globales.

Un juicio sobre la "legitimidad" de los subsidios podría apoyarse en el concepto de las ventajas comparativas. En este sentido subsidios otorgados a algunas industrias antiguas en los países industrializados, que han perdido competitividad internacional debido al proceso de industrialización en los países en desarrollo, deben ser desautorizados, dado que tienden a congelar los patrones mundiales de producción y comercio internacional existentes. Subsidios otorgados a industrias ineficientes, que tienen como efecto que determinado país aumente sus exportaciones o restrinja sus importaciones de artículos que ya no produce en forma económicamente eficiente, implican sin duda un "beggar my neighbour policy". En estos casos el país importador tendría el derecho a proteger su industria nacional a través de mecanismos compensatorios.

Considerando estos y otros factores en las NMC se han prohibido los subsidios a la exportación de productos industrializados otorgados por los países industrializados. También se ha acordado que en el otorgamiento de subsidios domésticos, que no son prohibidos, los países deben considerar sus efectos sobre el comercio internacional.

Con referencia a los países en desarrollo los subsidios deben interpretarse de otra manera. Por ejemplo, Vicente Querol observa que:

"el subsidio para los países en desarrollo, es un instrumento de avance económico destinado a elevar la competitividad de sus productos no sólo en las áreas en que la deficiencia tecnológica no permite otros recursos, sino para cubrirse de los factores de anti-competitividad como en el de barrera al comercio" 1/.

Para los países en desarrollo los subsidios a la exportación pueden considerarse como extensión lógica del argumento de la industria naciente (infant industries). En algunos casos los valores netos de subsidios pueden ser incrementados o reducidos en función de las fluctuaciones de variables que están fuera del control de las autoridades económicas, pero que tienen gran repercusión en el desempeño de las exportaciones, tales como las fluctuaciones en los mercados internacionales de cambio. En estos casos los subsidios serían otorgados principalmente en función de la situación del balance de pagos.

1/ Véase: Querol, Vicente. La Ley de comercio exterior de los Estados Unidos de América. México, s.ed., 1982- (La biblioteca del Especialista en Comercio Exterior, 10).

En el caso de muchos de los países latinoamericanos los subsidios a la exportación tienen como objetivo principal corregir ciertos sesgos anti-exportadores, que generalmente han surgido como consecuencia del modelo de industrialización en base a la sustitución de importaciones, tales como la sobrevaluación del tipo de cambio y los altos costos de insumos domésticos.

Los subsidios permiten entonces que los países en desarrollo realicen flujos estables o crecientes de exportación a precios internacionalmente competitivos. Subsidios que superan los niveles necesarios para compensar las distorsiones mencionadas, permitiendo precios por debajo de los internacionales, se justificarían si son temporarios y necesarios para el desarrollo de actividades en que los países exportadores tienen ventajas comparativas relativas.

El suministro de artículos a precios internacionalmente competitivos beneficia también a los países importadores, dado que contribuyen a reducir los precios internos, incrementan los ingresos reales de los consumidores y permiten transferir recursos a actividades más eficientes.

Aunque en términos macroeconómicos importaciones subsidiadas pueden traer beneficios significativos al país importador en el largo plazo, un eventual daño a industrias específicas puede causar problemas significativos en el corto plazo. Esos problemas pueden agravarse cuando se concentran en regiones y/o grupos ocupacionales específicos. Dentro de la política económica nacional del país importador la imposición de derechos compensatorios podría defenderse con el argumento que es socialmente injusto que los productores y empleados en sectores afectados paguen un alto costo para los beneficios, que son diluidos entre un gran número de sectores productores y consumidores. Aunque en esos casos la imposición temporaria de derechos compensatorios se justificaria, es probable que los sacrificios de los sectores y personas afectados podrán ser recompensados por otras medidas como políticas de ajustes industriales y programas de asistencia especial ^{1/}.

En el GATT se reconoce el derecho de los países importadores a proteger su industria nacional y su empleo contra el daño causado por importaciones subsidiadas o subvaluadas. Por esta razón los subsidios otorgados por los países en desarrollo, a pesar de no ser prohibidos están sujetos a derechos compensatorios si se comprueba que causan un daño material a la industria nacional en otro país. El daño material a determinada industria se mide en base a una serie de indicadores económicos, del estado de la industria tales como producción, ventas, participación de mercado, utilidades, productividad, niveles de salarios, crecimiento etc.

^{1/}Un argumento indirecto para imponer derechos compensatorios podría ser que los consumidores beneficiados por importaciones más baratas deberían, a través de reducidos niveles de derechos compensatorios, financiar los costos de programas de asistencia a los sectores y personas afectadas. Sin embargo los costos administrativos de tales esquemas podrían ser relativamente elevados, por lo cual sería más viable financiar esos programas con otros recursos. Véase: Greyson Bryan ().

Para comprobar la causalidad entre importaciones y daño se debe verificar si la industria nacional perdió ventas a favor de importaciones subsidiadas, debido a sus precios inferiores.

III) ASPECTOS LEGALES

1) El Acuerdo de Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT

Los artículos relevantes del GATT en relación al problema de subsidios y derechos compensatorios son: 1/

- Artículo VI - Derechos Anti-dumping y Derechos Compensatorios
- Artículo XVI - Subsidios
- Artículo XXIII - Protección de las concesiones y de las ventajas.

Dentro de la Ronda Tokio se llegó a un acuerdo sobre la interpretación y aplicación de los artículos mencionados arriba. 2/ En lo que sigue ese acuerdo se llamará "El Acuerdo de Interpretación".

Las provisiones más importantes del GATT sobre subsidios y derechos compensatorios son en síntesis:

- la prohibición total a los países industrializados de otorgar subsidios de exportación a favor de productos industriales.
- la prohibición de otorgar subsidios a la exportación de productos primarios de forma tal que como resultado el país otorgante obtenga una participación más que equitativa en las exportaciones mundiales del producto subsidiado. 3/
- No se prohíbe la otorgamiento de subsidios que no son de exportación, sino tienen como propósito inmediato alcanzar metas de política económica y social. Sin embargo, los países deben considerar sus efectos potenciales sobre el comercio mundial.

1/ GATT. Basic instruments and selected documents. Geneva, 1969.

2/ GATT. Agreement on Interpretation and Application of articles VI, XVI and XXIII of the general agreement on tariffs and trade. Geneva, 1979. 41 p.

3/ Se refiere al desplazamiento de exportaciones de otros países miembros del GATT, considerando las participaciones en las exportaciones mundiales durante un periodo previo representativo (normalmente los tres años calendarios más recientes en que existían condiciones normales de mercado). GATT no indica cual sería una participación equitativa de algún país determinado en ausencia de subsidios. Como resultado sería difícil determinar si un subsidio está en conflicto con GATT. Subsidios también pueden perjudicar seriamente los intereses de otros exportadores, en mercados específicos, sin que los países que otorgan subsidios obtengan una participación más que equitativa en las exportaciones mundiales. Esa tolerancia conspira contra los intereses de productores eficientes, por ejemplo de productos agropecuarios. Brasil ha reclamado, dentro del GATT, sobre las exportaciones subsidiadas de azúcar por parte de la CEE, que le habrían otorgado una participación más que equitativa en las exportaciones mundiales, desplazando ventas externas de Brasil.

- Se reconoce que subsidios forman parte integral de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo, siendo necesarios tanto subsidios domésticos, para la protección de industrias nacientes (Infant Industries) y para establecer una infraestructura adecuada para la industrialización, como subsidios a la exportación, para desarrollar industrias de exportación. Los países en desarrollo entonces no están sujetos a la prohibición total de otorgar subsidios a la exportación de productos industrializados, ni son afectados por la Lista Ilustrativa de subsidios de exportación anexo al acuerdo de interpretación. Sin embargo, importaciones subsidiadas que causan daño a la industria en otro país están sujetas a la aplicación de derechos compensatorios.
- En cuanto a los países en desarrollo debe mencionarse también que el Acuerdo de Interpretación estipula que esos países deben comprometerse a reducir o eliminar los subsidios de exportación que son inconsistentes con sus necesidades competitivas (competitive needs) y de desarrollo.

Dentro de la Ronda Tokio no se llegó a una determinación exacta de "subsidio"; solamente se anexó al Acuerdo de Interpretaciones una Lista Ilustrativa de subsidios de exportación 1/. Parecería haberse abandonado el antiguo concepto de dual pricing. Por ejemplo subsidios incorporados en la Lista Ilustrativa pueden influir la política de exportaciones de empresas o industrias beneficiadas sin que ello implique la diferenciación de sus precios por mercados.

Sin embargo, se estableció una mayor claridad y uniformidad en cuanto a los derechos y obligaciones con referencia a la imposición de derechos compensatorios. Para poder imponer tales derechos debe realizarse una investigación que compruebe simultáneamente la existencia de un subsidio y de un daño a determinada industria nacional, así como que la relación de causalidad entre subsidio y daño. La investigación debe - exceptuando circunstancias especiales - terminarse dentro de un año después de su iniciación. En cuanto a la investigación sobre daño a la industria en el país importador se determinó que deben considerarse el volumen de las importaciones y sus efectos sobre precios en el mercado interno para productos "iguales o similares" (like products) y el impacto de esas importaciones sobre productores domésticos de tales artículos. Debe analizarse si el volumen de las importaciones ha incrementado significativamente en términos absolutos o relativos. En cuanto a los efectos de las importaciones subsidiadas sobre los precios debe analizarse si las importaciones subsidiadas han causado caídas significativas en los precios internos de productos iguales en el país importador o han impedido

1/ Tal como ya fue mencionado Brasil, como país en desarrollo, tiene el derecho a otorgar subsidios de exportación siendo que la Lista Ilustrativa no se aplicaría estrictamente a sus programas de incentivos a la exportación. La lista ilustrativa del GATT se anexa a este capítulo.

significativamente incrementos normales en esos precios. Deben evaluarse también todos los demás factores e índices económicos relevantes que influyen sobre el estado de la industria, como declinaciones en producción, ventas, participación de mercado, utilidades, productividad, niveles de salarios, crecimiento etc. Debe considerarse que otros factores, como el volumen de importaciones no subsidiadas, contracciones en la demanda o cambios en los patrones de consumo, el desarrollo tecnológico etc., pueden significar perjuicios a la industria y esos factores no deben ser atribuidos a las importaciones subsidiadas.

Sería inoperante exigir que las importaciones subsidiadas fueran la única causa de daño. Tal como ocurre con las investigaciones anti-dumping el Acuerdo no indica como deben ponderarse los efectos de las importaciones subsidiadas con los efectos de otros factores.

Con referencia a los derechos compensatorios, se acordó, entre otras cosas, que:

- El derecho compensatorio no puede ser superior al valor del subsidio, es preferible que el derecho compensatorio sea menor si eso fuera suficiente para eliminar el daño.
- Si se imponen derechos compensatorios estos deben aplicarse en forma no discriminatoria a todos los países que otorgan subsidios que causan daño.
- Los procedimientos pueden ser suspendidos o terminados sin aplicarse derechos compensatorios si el país exportador acuerda eliminar o reducir el subsidio o tomar otras acciones con referencia a sus efectos o si los exportadores acuerdan revisar sus precios para eliminar el efecto perjudicial del subsidio.
- Medidas provisionales pueden tomarse cuando una investigación preliminar determina que existe un subsidio y que hay evidencia suficiente de daño causado por el subsidio: en ese caso pueden aplicarse derechos compensatorios provisionales, garantizados por depósitos en dinero o bonos iguales al valor del subsidio como ha sido calculado provisoriamente (para un período de máximo cuatro meses). Cuando se ratifica posteriormente la existencia de daño se pueden cobrar retroactivamente derechos compensatorios si fueron tomadas medidas provisionales y como máximo hasta el monto del depósito. Si la conclusión final fuera negativa deben devolverse los depósitos.

2) La Legislación estadounidense

El primer reglamento sobre derechos compensatorios en Estados Unidos fue establecido como parte del Tariff Act de 1890, con el fin de proteger los productores de azúcar contra importaciones subsidiadas. Sin embargo la primera ley general de derechos compensatorios fue creada por la Ley de Aranceles (Tariff Act) de 1897. Ese

estatuto autorizó al Secretario del Tesoro a imponer derechos compensatorios igual al valor neto del subsidio otorgado directamente o indirectamente por un gobierno extranjero a la exportación de una mercadería sujeta de derechos de importación en los Estados Unidos. La ley no se aplicó a artículos que entraban al mercado estadounidense libres de derechos de aduana, dado que fueron considerados como no-competitivos con la industria nacional. La cobertura de la legislación de derechos compensatorios fue ampliada en los Tariff Acts de 1913 y 1922, extendiéndose la autorización para aplicar derechos compensatorios a importaciones de mercaderías que recibían en el país productos subsidios domésticos. La sección 303 del Tariff Act 1930 autorizó al Secretario del Tesoro estimar el valor neto de cualquier subsidio otorgado por gobiernos extranjeros. El Tariff Act de 1930 no fue enmendado hasta 1974, cuando se estableció la Ley de Comercio (Trade Act). En todo ese tiempo la legislación estadounidense no incorporaba una investigación de daño, siendo la existencia comprobada de subsidios el único requisito legal para poder aplicar derechos compensatorios. De esa manera la legislación estadounidense venía de ser conflictiva con los artículos correspondientes del GATT a partir de la creación de ese organismo en 1947. Dado que con referencia a importaciones tributables la legislación estadounidense sobre derechos compensatorios tenía fecha anterior a la creación del GATT, Estados Unidos no había sido obligado a legalizar una investigación de daño bajo la "clausula del abuelo" (grandfather clause) previsto en el Protocol of provisional application.

La ley de Comercio de 1974 podría considerarse como compromiso entre esfuerzos del Departamento del Tesoro a adaptar la interpretación de la Sección 303 del Tariff Act de 1930 a las disposiciones del GATT y a presiones dentro y fuera del Congreso a otorgar protección a la industria y el empleo en los Estados Unidos. Los principales puntos introducidos en la Ley de Comercio con respecto a derechos compensatorios son:

- La inclusión de artículos libres de derechos de aduana en las provisiones sobre derechos compensatorios, para local una determinación de daño por parte de ITC venía a ser requisito legal 1/.
- La imposición de límites de tiempo a las investigaciones de subsidios para la determinación preliminar (6 meses a partir de la presentación de una reclamación) y final (un año) del Departamento del Tesoro.
- El establecimiento del derecho a revisión judicial en caso de determinaciones negativas.
- El congreso autorizó al Secretario del Tesoro, por un período de cuatro años a partir del 3 de enero de 1975, a hacer una excepción (waiver) a la imposición de derechos compensatorios, cuando: (1) el país exportador tomara medidas adecuadas para reducir o eliminar los impactos adversos de los subsidios; (2) existieran perspectivas

1/ Una categoría importante que así fue favorecido por la investigación de daño es la de artículos que reciben los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias.

razobles que se podrían realizar acuerdos comerciales para reducir o eliminar barreras o distorsiones en el comercio internacional; y (3) si la imposición de derechos compensatorios podría obstaculizar la conclusión satisfactoria de las NMC. La autorización de otorgar esa excepción, sin embargo, era susceptible de recibir un veto de la Cámara de Representantes o del Senado, por mayoría.

Esa autorización de otorgar excepciones a la imposición de derechos compensatorios fue fundamental para que la CEE aceptara negociar un código de subsidios y derechos compensatorios dentro de las NMC. Intentos anteriores de convencer a los Estados Unidos a incorporar una investigación de daño en su legislación habían fallado. Por ejemplo durante la Ronda Kennedy los Estados Unidos, presionados a legalizar tal investigación por la CEE, Japón y Canadá, solamente aceptaron considerar ese punto si al mismo tiempo se reconsideraran los diferentes conceptos de subsidios. Tales negociaciones fracasaron porque no se llegó a un acuerdo sobre la interpretación de las prácticas de subsidios dentro de la Política Agraria Común de la CEE.

A través de la Ley de Convenios Comerciales (Trade Agreements Act) de 1979 la legislación estadounidense fue adaptada para incorporar gran parte de los puntos convenidos internacionalmente en el Acuerdo de Interpretación del GATT 1/. Estados Unidos aceptó finalmente legalizar una investigación de daño como requisito legal para la imposición de derechos compensatorios a las importaciones subsidiadas de mercaderías tributables. Sin embargo, Estados Unidos limitó ese derecho a "países bajo acuerdo" (countries under the agreement) que aceptaran compromisos internacionales con referencia a sus programas de subsidios a la exportación.

Según la sección 701 (b) de la ley mencionada esos países son:

- países que han accedido al Acuerdo de Interpretación del GATT
- países que no tienen acceso legal al Acuerdo de Interpretación pero que asumen unilateralmente responsabilidades similares con respecto a los Estados Unidos.
- países que tienen acuerdos bilaterales con los Estados Unidos.

A importaciones procedentes de esos países se aplica Sección 701 de la Ley de Convenios Comerciales. Todos los demás países son sujetos al Tariff Act de 1930, enmendado por la Ley de Convenios Comerciales. El Tariff Act exige una investigación de daño solamente en el caso de importaciones de artículos libres de derechos aduaneros. También la posibilidad de suspender investigaciones por intermedio de un acuerdo con ITA es limitado a favor de gobiernos de países sujetos a Sección 701.

1/ Para una explicación crítica y detallada del Acuerdo de Interpretación y sus consecuencias para la legislación estadounidense. Véase: United States International Trade Commission: Agreement being negotiated at the multilateral trade negotiations in Geneva - U.S. International Trade Commission Investigation nº 332-101; analysis on nontariff agreements, introduction and overview of legal issues, subsidies, countervailing duty measures agreement. Washington, U.S. Government Printing Office, Aug. 1979. 285 p. (MTN Studies, 6 - part 1).

Como resultado de lo anterior la legislación estadounidense actualmente exige una investigación de daño en el caso de importaciones subsidiadas de mercadorias que entran al país libres de derechos de aduana de todas las procedencias y de importaciones subsidiadas de mercadorias tributables provenientes de países que han asumido las obligaciones de las MTN o obligaciones equivalentes.

Otras modificaciones introducidas por la Ley de Convenios Comerciales son el establecimiento de límites estrictos de tiempo a determinaciones dentro de secciones 303 y 701, un mayor acceso a la información recopilada y procesada en el curso de las investigaciones y la posibilidad de imponer - a través de depósitos - derechos compensatorios retroactivos.

Simultáneamente a la promulgación de la Ley de Convenios Comerciales se realizaron modificaciones institucionales al transferir las investigaciones de subsidios y todas las demás responsabilidades relacionadas a la administración de las disposiciones legales sobre derechos compensatorios del Secretario del Tesoro al Secretario de Comercio, al Departamento de Comercio, particularmente la Administración de Comercio Internacional.

IV) LAS INVESTIGACIONES SOBRE SUBSIDIOS Y DAÑO EN LOS ESTADOS UNIDOS

1) Marco Institucional

a) Agencias responsables

i) Departamento de Comercio: Administración de Comercio Internacional (ACI)

Desde el 19 de enero de 1980 la agencia responsable para las investigaciones de subsidios es la Administración de Comercio Internacional (ACI) del Departamento de Comercio. Esa autoridad es ejercida por varias oficinas que funcionan bajo el Subsecretario Asistente para Administración de Importaciones (Deputy Assistant Secretary for Import Administration). Esas oficinas son:

- Oficina de Investigaciones (Office of Investigations), que realiza las investigaciones sobre subsidios. Esa oficina esta dividida en varias divisiones según áreas geográficas.
- Oficina de Política (Office of Policy), que se preocupa de desarrollar una interpretación e implementación coherente y consistente de la legislación correspondiente a derechos compensatorios.
- Oficina de Control (Office of Compliance), que es responsable para asegurar que la cobranza de derechos compensatorios (y anti-dumping) se realiza correctamente. Esa oficina revisó también los derechos compensatorios existentes antes de la promulgación de la Ley de Convenios Comerciales y es responsable para controlar el comercio en artículos con referencia a los cuales se realizaron acuerdos que resultaron en la suspensión de investigaciones.

ii) La Comisión de Comercio Internacional (CCI)

Las investigaciones de dano están a cargo de la Comisión de Comercio Internacional (CCI). Esta comisión es una agencia independiente, compuesta por seis comisionados, nombrados por el Presidente con aprobación del Senado, por un periodo de nueve años.

La CCI debe determinar si importaciones subvaluadas (dumping) o subsidiadas causan un daño material, la amenaza de un daño material o el atraso material del establecimiento de una industria en los Estados Unidos.

Las decisiones de la CCI son tomadas por simple mayoría de los votos de los seis comisionados. En caso de una votación dividida la determinación se considera afirmativa.

b) Comentarios

Se ha observado que las investigaciones sobre subsidios y dumping serían procesos relativamente técnicos, dejando poco lugar para autoridad discrecional en el proceso de toma de decisiones. Eso se reflejaría en el hecho que los funcionarios a cargo de las investigaciones son de categorías intermedias. Se ha comentado también que la asignación de esas investigaciones al Departamento de Comercio en lugar del Departamento del Tesoro en la práctica habría reforzado las tendencias proteccionistas, dado que el departamento del Tesoro sería más propenso a considerar aspectos generales de política externa 1/.

Debe observarse, sin embargo, que "Las tarifas compensatorias se aplican por canales tecnocráticos relativamente protegidos de los medios de comunicación pues utilizan terminología, conceptos, técnicas y argumentos de difícil inclusión en periódicos y noticieros de radio y televisión. Esto hace que muchas veces grupos afectados por la decisión no participen en la discusión que lleva a ella. A pesar de la naturaleza tecnocrática de este proceso, existen elementos discrecionales importantes, pues la cuantificación de subsidios, del dumping y la determinación de perjuicio grave permiten varias opiniones y métodos de evaluación". 2/

En cambio la determinación sobre la existencia de daño es un proceso más complejo, con más lugar para interpretación y discreción, por ejemplo con respecto a la definición de la industria afectada, la consideración de otros factores que están afectando la industria y su ponderación con el crecimiento de importaciones subsidiadas. Tal como fué mencionado, las decisiones de la CCI son tomadas por funcionarios de alto nivel, nombrados por el Presidente.

-
- 1/ Vease: Nelson, Douglas R. The political structure of the new protectionism. Washington, World Bank, July 1981. 60 p. (World Bank Staff. Working Paper, 471) Observaciones en el mismo sentido fueron formulados en la Mesa Redonda sobre "Obstáculos Externos a las Exportaciones Latinoamericanas de Cueros", organizada por el Proyecto Conjunto CEPAL/CCI (en Buenos Aires: 14-16 de Abril de 1982), por el Sr. Jorge Sienna, Director de la Dirección General de Comercio Exterior del Uruguay. El Sr. Sienna mencionó que Uruguay había sentido un fuerte recrudecimiento del proteccionismo estadounidense a raíz del traslado de las investigaciones sobre subsidios al Departamento de Comercio, y criticó el carácter técnico y microeconómico de tales investigaciones.
- 2/ Vease: Thoumi, Francisco Elías & Uribe, María Clara. La administración de la cláusula de Salvaguardia y los casos de precio subvaluado contra las exportaciones latinoamericanas y colombianas a Estados Unidos. (Primer borrador). s.n.t. mimeo. (pagina 9).

(Con referencia a ambas investigaciones los limites estrictos de tiempo parecerían incrementar las tendencias proteccionistas. Sobre todo en las determinaciones preliminares las agencias pertinentes estarian dispuestas a dar el beneficio de la duda a la industria nacional, en circunstancias en que la información disponible en los momentos de tener que tomar decisiones es todavia incompleta.

2) Investigaciones de subsidios

a) Descripción de subsidios

Al igual que el Acuerdo de Interpretación del GATT, la legislación estadounidense no ofrece una definición precisa de que es un subsidio en el contexto de las leyes sobre derechos compensatorios, sino incluye una lista ilustrativa. Esa lista presentada en Sección 771 (5) de la Ley de Convenios Comerciales de 1979 no es exhaustiva. Subsidios que pueden ser sujetos a derechos compensatorios son tanto subsidios de exportación como subsidios domésticos, no condicionados al desempeño como exportador de las empresas beneficiadas. Subsidios domésticos pueden ser sujetos a derechos compensatorios si benefician empresas o sectores industriales específicos. Normalmente se exige que subsidios domésticos tienen un impacto significativo sobre las exportaciones de los productores beneficiados.

Subsidios de exportación podrian ser agrupados como sigue: 1/

- a - concesiones directas
- b - reducciones en obligaciones de pago de impuestos directos
- c - subsidios implícitos en compras del sector público
- d - subsidios en la oferta de bienes y servicios del sector público (p.e. con referencia a servicios de transportes, bienes y servicios importados, financiamiento a tasas de interés subsidiadas y seguros de credito, contra inflación o contra fluctuaciones cambiarias a primas que no permiten cubrir sus costos de operación a largo plazo)
- e - devoluciones, descuentos o exoneraciones excesivas del pago de impuestos indirectos.

Existen claras diferencias en la interpretación de concesiones otorgados con referencia al pago de impuestos sobre productos exportados, considerandose las con respecto a impuestos indirectos como de compensación usual y aceptable y las con respecto a impuestos directos como subsidios. Esa diferencia se

1/ Vease: Bryan, Greyson. Taxing unfair international trade practices; a study of U.S. antidumping and countervailing duty laws. Massachusetts, Lexington Books, 1980.

b) Procedimientos de investigaciones por la ACI

i) Solicitantes

Los procedimientos relacionados a investigaciones sobre subsidios pueden ser iniciados a solicitud de una parte interesada en los Estados Unidos (petitioner), lo que es más frecuente, o por iniciativa propia del Departamento de Comercio. Como parte interesada en los Estados Unidos se entiende productores y mayoristas que producen o comercializan productos iguales o - bajo determinadas condiciones - similares (like products), sindicatos de trabajadores que son representativos para la producción o comercialización de tales artículos y asociaciones patronales si la mayoría de sus miembros producen o comercializan artículos iguales o similares.

ii) El proceso de determinación factual (factfinding)

A comienzo de las investigaciones se mandan cuestionarios a empresas y gobiernos extranjeros. Normalmente se buscan informaciones sobre los subsidios alegados, datos sobre ventas, clientes y precios de exportación a los Estados Unidos.

Aunque el Acuerdo de Interpretación permita la verificación de informaciones en el territorio del país exportador, siempre que el gobierno lo autorize, normalmente la verificación solamente incluye los datos presentados por los gobiernos y empresas extranjeras. Sin embargo la ACI es obligada a verificar toda información en que se basa la determinación final. Al no recibir respuesta de las partes interesadas la ACI es autorizado a basar sus determinaciones en la mejor información disponible.

A solicitud de cualquiera de las partes interesadas, domésticas o extranjeras, se debe realizar una audiencia pública. Normalmente estas audiencias se organizan dentro de treinta días después de publicarse la determinación preliminar en el Federal Register. Las partes interesadas pueden aparecer personalmente o hacerse representar por terceros.

Durante la investigación las audiencias públicas las empresas exportadoras o sus gobiernos pueden presentar argumentos técnicos con el fin de tratar de modificar las estimaciones de la ACI. Sin embargo el tipo de argumentos que ella puede aceptar está limitada por la ley. ^{1/}

^{1/} - Vease: Thouni, Francisco Elias & Uribe, María Clara. La administración de la clausula de Salvaguardia y los casos de precios subvaluado contra las exportaciones latinoamericanas y colombianas a Estados Unidos (primer borrador). s.n.t mimeo.

debe a que en los momentos de negociarse el GATT generalmente se consideraba que impuestos indirectos son transferidos al comprador (externo) a través del precios, mientras que impuestos directos serian absorbidos por los productores, no incidiendo entonces sobre los precios del producto (en el mercado importador) 1/.

Sin embargo solamente se permite concesiones en relación a los impuestos indirectos directamente vinculados con la exportación. En cuanto a los impuestos indirectos que gravan insumos utilizados para la producción para exportación se exige que ellos sean incorporados físicamente en los productos exportados. Con referencia a incentivos fiscales a productos importados no se considera como subsidio el sistema draw back, pero si la importación con incentivo fiscales de bienes de capital, que no cumplen la condición de incorporación física.

La sección 771 (5) (b) de la Ley de Convenios Comerciales incluye una lista ilustrativa (no exhaustiva) de subsidios domesticos. Ellos son:

- (1) El otorgamiento de capital, prestamos o garantías sobre prestamos en condiciones inconsistentes con consideraciones comerciales.
- (2) La provision de bienes y servicios a tarifas preferenciales
- (3) El otorgamiento de fondos o el perdon de deudas para cubrir perdidas operacionales de industrias específicas.
- (4) El asumir por parte del gobierno los costos o gastos de producción o distribución.

Debe destacarse tambien que la imposición de derechos compensatorios es limitado al subsidio neto. Antes de la Ley de Convenios Comerciales las determinaciones sobre deducciones permitidas era un asunto de práctica administrativa. Sin embargo actualmente la Ley de Convenios Comerciales da algunas indicaciones; Según sección 771 (6) los siguientes itens pueden ser deducidos del subsidio bruto:

- (1) Primas de aplicación, depósitos o pagos similares obligatorios para la obtención de determinados subsidios.
- (2) Perdidas en el valor real de los subsidios debido a desfasajes en su otorgamiento cuando esos son fijados oficialmente por orden del gobierno. (perdidas debido a atrasos administrativos no pueden ser deducidos).
- (3) Derechos o otros recargos a la exportación hacia los Estados Unidos con la intensión específica de neutralizar el subsidio recibido.

1/ Actualmente se cree que tanto impuestos directos como indirectos influyen sobre los precios. Existian entonces ventajas relativas para países cuyos sistemas impositivos proporcionalmente dependen más de impuestos indirectos ya que tienen mayor posibilidad de evitar doble tributación de productos exportados a través de concesiones fiscales.

La información presentada durante las audiencias públicas es considerada no-confidencial. Para proteger información confidencial la parte que la presente debe clasificarla explícitamente como tal. Sin embargo las partes pueden ser obligadas a presentar resúmenes no-confidenciales de información confidencial. En la práctica esas versiones serían la fuente de información principal.

En el curso de las investigaciones pueden surgir prácticas que podrían parecer subvenciones no incluidos en la lista de subsidios alegados por el solicitante. En ese caso la ACI debe ampliar la cobertura de la investigación. Prácticas que parecen subsidios, pero que no son relacionadas con los artículos investigados, son incorporados en la "biblioteca" de prácticas de subsidios del Departamento de Comercio.

Las publicaciones de las determinaciones finales en el Federal Register hacen amplia referencia a las discusiones entre las partes interesadas y la ACI y su análisis es de gran utilidad para partes involucradas en otras investigaciones.

3) Investigaciones de daño

a) Propósito

La CCI debe determinar si importaciones subsidiadas (o subvaluadas) 1/ causan o amenazan generar un daño material a determinada industria o un atraso en el establecimiento de una determinada industria en los Estados Unidos.

Daño material es definido como un daño que es "derivado, tangible y importante" (which is not inconsequential, un material or un important), lo cual se establece a partir de una serie de indicadores relativos a utilidades, empleo, salarios, grado de utilización de la capacidad instalada, acumulación involuntaria de stocks, etc.

1/ Las investigaciones de daño con respecto a importaciones que - según se alega - se realizan en condiciones de "comercio desleal" son iguales para los casos de importaciones subvencionadas y subvaluadas.

b) Contenido de las investigaciones 1/

Las investigaciones de daño de ITC abarcan los siguientes temas:

- Definición del product igual - o si no existiera producto igual- más similar en características y utilización (like product). Se definirían productos a un nivel más específico, por ejemplo en base a procesos de producción, utilización o al factor calidad, si los datos disponibles permitan identificarlos. A medida que sea más específica la definición del producto aumentaría la posibilidad de una determinación afirmativa de perjuicio, dado que de esa manera las importaciones subsidiadas son relacionadas a un segmento del mercado más pequeño, incrementándose su participación relativa.
- Definición de la industria nacional del producto "igual". La industria nacional se define como "los productores domésticos en su conjunto o aquellos productores cuya producción colectiva constituye una proporción mayor de la producción doméstica de tal producto" (Sección 771 (4) (A) del Tariff Act de 1930). La industria nacional en principio incluye también empresas extranjeras establecidas dentro de los Estados Unidos. Cuando productores son relacionados con los exportadores o importadores de los artículos investigados ellos pueden en "circunstancias apropiadas" ser excluidos de la "industria nacional" (Sección 771 (4) (B)).
- Determinación del crecimiento de las importaciones investigadas en términos absolutos y en relación a las importaciones totales, el consumo aparente, la producción nacional, etc.
- Determinación de los efectos de las importaciones subsidiadas sobre los precios internos, que pueden ser caídas en los precios (underpricing o underselling) o impedimento de aumentos normales en los precios (price depression o price suppression)
- Determinación de ventas perdidas por partes de la industria nacional por causa de las importaciones subsidiadas. Esa parte de la investigación normalmente se realiza en base a encuestas, que ponen especial interés en saber si el factor precio ha sido la consideración principal para substituir productos nacionales por productos importados que gozan de subsidios.

1/ Las investigaciones de daño, que incluyen un amplio análisis de la industria estadounidense involucrada, son publicadas por la CCI. Los informes presentados a favor o en contra de una determinación de daño durante las audiencias públicas son disponibles para revisión en los "documentos para inspección pública" (dockets for public inspection). Esos informes son útiles para analizar las posiciones de los diferentes agentes económicos en los Estados Unidos.

- Análisis de los efectos sobre la industria nacional en términos de utilidades, empleo, salarios, utilización de la capacidad instalada, acumulación involuntaria de stocks, etc.
- Análisis de otros factores que influyen sobre el estado de la industria tales como reducción de la demanda, importaciones no subsidiadas de otras fuentes, y cambios en los patrones de consumo y cuyos efectos no deben ser atribuidos a incrementos de importaciones subsidiadas.

Para analizar la amenaza de daño la CCI considera, entre otros factores, (1) el ritmo de crecimiento de las importaciones subsidiadas en los Estados Unidos, (2) la capacidad exportadora del país que otorga subsidios, y (3) la disponibilidad de otros mercados. Para determinar la capacidad exportadora la CCI normalmente evalúa factores tales como la capacidad de producción (en relación al consumo interno en el país exportador), el ritmo de incremento de esa capacidad, la existencia de capital ociosa o de stocks acumulados, etc.

Aparte de usar estadísticas de producción, comercio, encuestas, contactos telefónicos, etc., se organiza dentro de cada investigación una audiencia pública (public hearing) donde los interesados presentan argumentos a favor o en contra de la determinación de daño. Los directamente interesados son los solicitantes de la investigación por un lado y las empresas afectadas en los países exportadores o su gobiernos por otro lado. Los interesados pueden aparecer personalmente o a través de abogados.^{1/}

Algunos países exportadores estarían participando escasamente de esas audiencias o con poca preparación.

c) Observaciones

Existe mucha diferencia entre las determinaciones preliminares y finales en cuanto a los criterios para llegar a una determinación afirmativa.

Las determinaciones preliminares, que resultan de una investigación rápida (máximo 45 días), se refieren solamente a la verificación de una indicación razonable de daño o su amenaza, en base a la información existente en aquel momento.

^{1/} Puede presentarse cualquier persona o grupo que lo solicite, aunque normalmente se presentan solamente los directamente interesados. Entre los grupos a favor de la determinación de daño pueden encontrarse sindicatos de trabajadores, industriales y asociaciones patronales y entre los grupos en contra asociaciones de consumidores e importadores y a veces partidarios del libre comercio del mundo académico. La posición de representantes del comercio mayorista e minorista podría variar de caso a caso. Un grupo importante en toda la investigación lo constituyen los usuarios finales de los productos investigados (industrias o mayoristas), dado que los argumentos presentados para comprar artículos domésticos o importados es de fundamental importancia en la determinación de la causalidad entre ventas y pérdidas y importaciones supuestamente subsidiadas. La actuación de diferentes agentes económicos en los Estados Unidos será

En caso de dudas sobre la causalidad entre dificultades sufridas por determinada industria nacional, crecientes importaciones, precios y ventas perdidas la CCI estaría inclinada a dar el beneficio de la duda a los solicitantes si a su juicio existiera la posibilidad de daño como resultado de importaciones que - según se alega - son subsidiadas.

En las investigaciones finales las estadísticas y las causalidades son analizadas con más rigor. Sin embargo, existirían diferencias de opinión acerca de algunos temas importantes; por ejemplo con respecto a la interpretación de las circunstancias en que se puede aplicar el criterio de acumulación cuando las investigaciones de refieren a importaciones de varios países 1/. Otro tema de discusión se refiere al problema de causalidad entre subsidios y daño, específicamente sobre la pregunta si debe existir una relación entre los niveles de los subsidios y los márgenes de "underpricing".

4) Consecuencias de determinaciones finales afirmativas de subsidios o dumping

Una determinación final afirmativa por parte de la CCI acerca del daño causado por importaciones subsidiadas tiene resultados claramente definidos, siendo obligatoria la imposición de un derecho compensatorio igual al valor neto del subsidio encontrado.

En ese sentido la legislación estadounidense no se ajusta al Acuerdo de Interpretación y difiere de la vigente en muchos otros países, en el sentido que no permite aplicar un derecho compensatorio inferior al subsidio encontrado. Tal como ya fué mencionado, el Acuerdo de Interpretación recomienda un derecho compensatorio menor si eso fuera suficiente para eliminar los efectos perjudiciales de las importaciones subsidiadas. La CEE y la Argentina, por ejemplo, lo permiten. La CEE ha mencionado muchas veces que, por último, los subsidios de exportación benefician a los consumidores en los países importadores y que la aplicación de derechos compensatorios debe limitarse a lo necesario para otorgar protección a industrias nacionales afectadas.

5) Calendario de las investigaciones 2/

Las investigaciones de subsidios y de daño se realizan casi simultáneamente. (Vease Figura 1).

-
- 1/ Aún dentro del criterio de acumulación existen diferencias de opinión, por ejemplo con respecto a las siguientes preguntas:
- deben considerarse simultáneamente las importaciones que - según se alega - son subsidiadas procedentes de países que no son considerados como "países bajo acuerdo"?
 - deben cumularse importaciones que - según se alega - reciben subsidios con las que se realizan en condiciones de dumping?
- 2/ Vease: United States International Trade Commission. Summary of statutory provisions related to import relief. Washington, Apr. 1980. 17 p. (USITEC Publication, 1057).

FIGURA 1

PLAZOS LIMITES PARA INVESTIGACIONES SOBRE SUBSIDIOS Y DAÑO ^{1/}
(Número de días después del ingreso de la petición)

Investigaciones sobre subsidios Departamento de Comercio; administración de Comercio Internacional (ACI)	Investigaciones sobre daño Comisión de Comercio Internacional (CCI)
Ingreso de la petición <u>20</u>	Ingreso de la petición <u>45</u>
Determinación si petición reúne condiciones necesarios para justificar investigación ^{2/} (Si es negativa terminan los procedimientos)	Determinación Preliminar: Determinación si existe indicación razonable de daño. (Si es negativa terminan los procedimientos)
Determinación Preliminar <u>85 (150)</u>	Determinación Final ^{3/} <u>205 (270)</u> (Si es afirmativa se emite orden para derechos compensatorios)
Determinación Final <u>160 (225)</u>	<u>235 (300)</u> (75 días después de la determinación final afirmativa de la ACI)
alternativa a) - - - - - Afirmativa (cash deposit) → Afirmativa → Negativa (terminan los procedimientos)	→ (120 días después de la determinación preliminar afirmativa de la ACI)
alternativa b) - - - - - Negativa (procedimientos continúan) → Afirmativa (cash deposit) → Negativa (terminan los procedimientos)	→

^{1/} Entre parentesis plazos cuando la ACI decide que los casos son extraordinariamente complicados en relación a la investigación sobre subsidios.

^{2/} No se necesita cuando la investigación se inicia por iniciativa propia del Departamento de Comercio.

^{3/} No se realiza cuando se firma un acuerdo de suspensión.

Fuente: Elaboración propia en base a United States International Trade Commission: Summary of statutory provisions related to import relief. Washington, Apr. 1980. 17p. (USITC Publication, 1057)

Después de registrarse la solicitud correspondiente en las agencias responsables el Departamento de Comercio debe determinar dentro de 20 días si la solicitud contiene los elementos necesarios para justificar una investigación. Por su parte la CCI debe determinar dentro de 45 días si - en base a la mejor información disponible en aquel momento - existe una indicación razonable de daño. Si por lo menos una de las determinaciones es negativa los procedimientos se dan por concluidos.

Si la decisión sobre daño de la CCI es afirmativa el Departamento de Comercio debe hacer una determinación preliminar dentro de 85 días después de registrarse la solicitud (o de iniciarse una investigación por iniciativa propia). En casos "extraordinariamente complicados" puede tomar hasta 150 días. Esa calificación se otorgaría frecuentemente. En caso de una determinación preliminar afirmativa se exige un depósito en dinero, bonus o títulos por un valor igual al valor neto estimado del subsidio, para entrar artículos correspondientes al mercado de los Estados Unidos. En caso de circunstancias críticas (importaciones masivas en un periodo relativamente corto) se pueden retener artículos en almacenes. Esa posibilidad existe para desincentivar exportaciones masivas después de iniciarse los procedimientos pero antes de la determinación preliminar

En caso de una determinación preliminar afirmativa del Departamento de Comercio la CCI inicia la investigación final de daño. (En caso que la determinación preliminar del Departamento de Comercio fuera negativa esa agencia continua normalmente la investigación de subsidios).

Dentro de 75 días después de su determinación preliminar la ACI realiza una determinación final. Si esa determinación es negativa los procesos se dan por concluidos.

Si la determinación del Departamento de Comercio es afirmativa debe hacer una determinación final de daño dentro de 120 días después de la determinación preliminar o 45 días después de la determinación final de ITA. (Si la determinación preliminar de la ACI fuera negativa pero la determinación final afirmativa, ITC debe hacer la determinación final de daño 75 días después de la determinación final de la ACI.

6) Comparación con otras formas de import relief

En los Estados Unidos las secciones 201-203 del Trade Act de 1974 prevén la posibilidad de limitar las importaciones de determinados productos, que a pesar de no ser subsidiados o subvaluados, entran en los Estados Unidos en volúmenes tan rápidamente crecientes que causan un serio daño a la industria local. La aplicación de la "Clausula de Salvaguardia" (Escape Clause) solamente requiere una investigación de la CCI, dejando más lugar a la consideración

de factores que no son de carácter técnico 1/. Contrario a las investigaciones anti-dumping o anti-subsidios, que en los casos de determinaciones afirmativas de las agencias responsables necesariamente llevan a la imposición de un derecho compensatorio o anti-dumping, en los casos que se determina un perjuicio causado por incrementos en las importaciones no subsidiadas o subvaluadas, ITC solamente recomienda determinado tipo de "alivio" (import relief) al Presidente de los Estados Unidos. ITC puede recomendar aranceles mayores, cuotas tarifarias, restricciones cuantitativas o una combinación de los factores anteriores. Sin embargo, si a su juicio "ajustes al comercio" (trade adjustment) fuera un remedio viable debe recomendar esta medida. El Presidente también puede negociar "Acuerdos de Participación Concertada" (Orderly Marketing Agreements: OMA's) o Restricciones Voluntarios de la Exportación ("Voluntary Export Restraints: VER's"). El Presidente debe, en su decisión de aceptar o rechazar las recomendaciones de la CCI, considerar factores de interés económico nacional. Por ejemplo puede rechazar medidas restrictivas debido a su supuesto afecto inflacionario. El Presidente estaría inclinado a rechazar medidas restrictivas, salvo en casos donde existieran fuertes razones políticas y/o mucha claridad acerca de los perjuicios o cuando existe una presión muy fuerte por parte de una industria influyente (por ejemplo la industria automovilística). En el caso contrario incentivaría que el remedio de import relief se tornara rutina. Debe acordarse que los costos de medidas restrictivas, a nivel nacional, normalmente son mayores que los perjuicios que encuentra alguna industria en particular.

1/ Las disposiciones legales que permiten determinar la existencia de daño son más exigentes en el caso de estas investigaciones que en las relativas a la existencia de daño causado por importaciones subvencionadas o subvaluadas, en el caso de investigaciones relacionadas a la posible aplicación de la "clausula de salvaguardia" las importaciones deben ser un causa substancial del daño, definida como "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra" (a cause wich is important and not less than any other cause) Vease: USITC: Summary of Statutory Provisions Related to Impost Relief).

V) INVESTIGACIONES CON RESPECTO A ARTÍCULOS IMPORTADOS DESDE BRASIL

1) Introducción

Brasil ha sido uno de los primeros países en desarrollo en firmar el Acuerdo de Interpretación del GATT. Por esta razón Estados Unidos otorga a Brasil el estatus de "País bajo acuerdo" (Country under the Agreement), siendo la base legal aplicable para imposición de derechos compensatorios a importaciones subsidiadas desde Brasil sección 701 de la Ley de Convenios Comerciales de 1979. Consecuentemente una determinación afirmativa de dano por parte de la CCI es requisito legal para la imposición de derechos compensatorios a la importación de cualquier artículo subsidiado desde Brasil.

Conviene destacar que el gobierno de Brasil se comprometió unilateralmente a eliminar gradualmente el principal elemento en su esquema de incentivos a la exportación; el crédito fiscal de acuerdo con artículo 14:5 de la Parte III del Acuerdo de Interpretación. Según el compromiso original esa eliminación gradual debería resultar en su eliminación total a partir del 30 de junio de 1983. En 1982 Brasil decidió anticipar la fecha de eliminación total al 30 de marzo de 1983. Sin embargo a fines de noviembre de 1982 Brasil negoció con GATT y con Estados Unidos una prolongación del subsidio, hasta el 31 de marzo de 1985.

La información presentada en este análisis se ha basado exclusivamente en las determinaciones preliminares y finales del Departamento de Comercio, publicadas en el Federal Register.

Según estas publicaciones varios elementos del programa brasileño de incentivos a la exportación han sido considerados como subsidios, que en principio están sujetos a la imposición de derechos compensatorios. Debe mencionarse, sin embargo, que para el cálculo del subsidio neto la ACI debe verificar si las empresas que han exportado artículos investigados a los Estados Unidos han utilizado efectivamente los incentivos investigados. En la presente sección se analizan únicamente los incentivos que fueron considerados como subsidios y que fueron incluidos en el cálculo del subsidio neto, sin comentar otros incentivos también analizados por la ACI.

2) Principales elementos del programa brasileño de incentivos a la exportación y las investigaciones de subsidios de la ACI

Los valores del subsidio neto total y por tipo de subsidio otorgado por el Gobierno de Brasil con respecto a artículos seleccionados se presentan en el Cuadro 2.

a) Subsidios de exportación

Tres elementos del programa brasileño de incentivos a la exportación han sido con mayor frecuencia blanco de investigaciones sobre subsidios: el crédito premio fiscal, el financiamiento de capital de giro para producción de artículos exportables a tasas de interés subsidiadas, y la reducción del pago de impuestos sobre utilidades en función del desempeño exportador de las empresas beneficiadas ^{1/}.

i) El crédito premio fiscal

En 1969 Brasil creó los créditos premios fiscales en relación al Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), un impuesto federal y Impuesto sobre Circulación de Mercaderías (ICM), un impuesto estadual. A través de esos créditos las empresas beneficiadas podían deducir de los impuestos adeudados en relación a operaciones en el mercado interno un montante que dependía del valor de sus exportaciones y de las tasas IPI e ICM correspondientes a diferentes sectores económicos. Esos beneficios significaron una compensación adicional, que ha sido considerada como subsidio.

En enero de 1979 el gobierno de Brasil decidió eliminar gradualmente el crédito fiscal hasta el 30 de junio 1983. Sin embargo, el 7 de diciembre de 1979 el crédito fiscal fue eliminado totalmente, dentro de un conjunto de medidas que también incluyó una maxi-devaluación del cruzeiro de aproximadamente 30%. Durante el año 1980 la política cambiaria causó una muy significativa reducción de las ventajas de la maxidevaluación para el sector exportador, siendo que en el curso del primer trimestre de 1981 el tipo de cambio real ajustado con respecto al dólar volvió al nivel alcanzado poco antes de la maxidevaluación. Las exportaciones brasileñas sufrieron una pérdida de competitividad adicional en mercados importantes como consecuencia de la valorización del dólar estadounidense en relación a la mayoría de las monedas convertibles. Los factores mencionados llevaron a la reintroducción del crédito premio fiscal a partir del 19 de abril de 1981, beneficiando la mayoría de los productos industrializados. El nuevo incentivo difiere del anterior en el sentido de que es uniforme para todos los sectores beneficiados y que es depositado a favor de las empresas beneficiadas en el banco involucrado en la exportación, generalmente 30 días después del último de los siguientes dos eventos: la realización del contrato de cambio o el embarque de los artículos exportados (en algunos casos la demora es de 120 días). El incentivo sería eliminado gradualmente de acuerdo con un calendario que después de algunas

^{1/} En el caso de arrabio también adelantos de cambio han sido incorporados en el cálculo de subsidio neto. Ese tipo de financiamiento implica adelantos en moneda nacional por periodos de hasta 90 días contra contratos de exportación en moneda extranjera. Las tasas de interés dependen de los bancos privados y no son subsidiadas, por lo cual los adelantos no han sido considerados como subsidios en investigaciones recientes.

modificaciones quedo como sigue: 15% hasta el 30/03/82; 14. 12,5 y 11% en el 2º, 3º y 4º trimestre de 1982 respectivamente y 3% durante el primer trimestre de 1983. Sin embargo en noviembre de 1982 Brasil negoció con GATT y los Estados Unidos la prolongación del subsidio, igual a 11% hasta marzo del año 1985. 1/ Esos porcentajes se aplican al valor FOB ajustado de las exportaciones, obtenido al deducir del valor bruto varios costos en moneda extranjera.

El crédito fiscal es adicionado al ingreso de las empresas beneficiadas y como consecuencia esta sujeto al impuesto sobre las utilidades, que actualmente es alrededor de 35%, con pequeñas variaciones en función del valor de las utilidades.

En relación al valor FOB de las exportaciones el valor efectivo del crédito fiscal se reduce entonces debido a tres factores:

- la deducción de varios costos en moneda extranjera para determinar la base del subsidio
- los atrasos en su otorgamiento efectivo
- la tributación del subsidio.

Al calcular el valor neto del subsidio la ACI considera solamente la primera de esas reducciones, dado que son especificadas dentro de la legislación brasileña. Las pérdidas reales por demoras en su otorgamiento efectiva, que representan un valor igual a alrededor de un mes de intereses, son considerados como demoras administrativas que no son deducibles. Las pérdidas reales debido a la tributación del subsidio no son deducidas, probablemente porque según la ACI no le corresponde considerar el estatus fiscal de un subsidio gubernamental 2/. Suponiendo que las pérdidas en el valor real del subsidio debido a esos últimos dos factores en su conjunto serian del orden de 40% (35% por la tributación del subsidio más un mes de intereses por el atraso en su otorgamiento), existiria una sobreestimación en el valor del subsidio neto calculado por la ACI del 67%.

El crédito fiscal para la exportación no influyó en investigaciones que tienen como referencia el periodo en que no se otorgaba. En investigaciones que tienen como referencia el periodo más reciente el subsidio neto que corresponde al crédito premio se ha estimado en base a informaciones del gobierno de Brasil acerca del valor del crédito premio recibido y el valor de las exportaciones realizadas por las empresas que exportan el artículo investigado a los Estados Unidos.

1/ La negociación con Estados Unidos fue necesaria para mantener el estatus de "pais bajo acuerdo" (country under the agreement) y, consecuentemente, el beneficio de la investigación de dano.

2/ Véase: UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Pig iron from Brazil. Washington, Mar. 1980. p. irreg. il. (USITC Publication, 1048).

ii) Financiamiento de capital de giro para producción de artículos de exportación a tasas de interés preferenciales

Los subsidios netos implícitos en el suministro de factores de producción a precios preferenciales debe calcularse al comparar el precio efectivamente pagado por el beneficiado con el precio de mercado. En el caso de préstamos a tasas de interés preferenciales deben calcularse: (1) las tasas de interés efectivas de los créditos preferenciales, incluyendo recargos, los costos de eventuales obligaciones de mantener saldos compensatorios y todos los otros costos para obtener los créditos y (2) las tasas de interés cobradas sobre créditos privados a la misma empresa.

En la actualidad el financiamiento del capital de giro para la producción de artículos de exportación es reglamentado por resolución 674 del Banco Central de Brasil. Según esa resolución empresas exportadoras de determinados artículos tienen derecho a ese financiamiento de acuerdo a un porcentaje del valor FOB ajustado de las exportaciones del año calendario anterior o del programa de exportación del año en curso, aprobado por CACEX. Ese porcentaje, que varía según sectores, es fijado por el Consejo Monetario Nacional.

El valor FOB ajustado de las exportaciones se determina al deducir del valor bruto aproximadamente los mismos costos mencionados en el caso del crédito premio.

La tasa de interés sobre ese financiamiento es de 40%, y los intereses deben ser pagados semi-anualmente. La tasa de interés efectiva es de 44%. Como tasa de interés de referencia ITA generalmente toma la tasa de descuento del Banco do Brasil para títulos de deudas comerciales 1/ (discounting sales of accounts receivable), que de acuerdo a informaciones del gobierno de Brasil constituyen la forma más usual de obtener capital de giro en el sistema financiero brasileño. La tasa de descuento es incrementado con el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF). El subsidio implícito por empresa(s) es calculado como el producto del montante de crédito preferencial recibido como porcentaje de las exportaciones (p) y la diferencia entre la tasa de descuento incrementado con IOF (i) y la tasa de interés efectiva del crédito preferencial (r), es decir:

$$s = p * (i-r).$$

Ese método parece implicar una significativa sobreestimación del subsidio dado que teóricamente debería estimarse el valor actual de la diferencial de tasas de interés en el momento de exportación. La ACI ha calculado el valor actual de subsidios que se extienden sobre un periodo de más de un año en otras investigaciones. En el caso del financiamiento de la producción para exportación, posiblemente no calcula el valor actual debido al plazo (solamente un año). Sin embargo, dado el alto ritmo de inflación en Brasil parecería justificable tentar calcular el valor actual.

1/ "Taxa de desconto para duplicatas".

CUADRO 2 - VALORES NETOS DE LOS SUBSIDIOS IMPLICITOS EN PROGRAMAS PROMOCIONALES DEL GOBIERNO DE BRASIL SEGUN DETERMINACIONES DEL DEPARTAMENTO DE COMERCIO

(En % Ad Valorem)

Descripción de los artículos afectados (Ver detalles cuadro 1)	Periodo de referencia para investigación de subsidio	a) Subsidios de exportación				b) Subsidios domésticos				Subsidio total
		crédito premio	financia miento capital de giro	reducción impuesto sobre utilidades	adelantos de cambio	reducción IPI para inversiones (D.L. 1547 de abril 1977)	Programa CDI (D.L. 1726)	Depreciación a celerada de bienes de cap. de origen nacional		
2 Aceite de recino	1979	preliminar n.a. ^{1/} final n.a. ^{1/}	3.55	0.16					2.71	
3 Hilado de algodón	1.10.79 - 31.12.80	preliminar n.a. ^{1/} final n.a. ^{1/}	2.36	0.17					2.53	
4 Tijeras y sus hojas	1.03.79 - 29.02.80	preliminar n.a. ^{1/} final n.a. ^{1/}	(9.00) ^{2/} 3.28	0.27					3.55	
5 Arrabio	1979/1980	preliminar n.a. ^{1/} final n.a. ^{1/}	(6.80) ^{2/} 2.03	(1.50) ^{2/} 0.76					2.79	
9.1 Chapas de acero al carbono	1981	preliminar n.a. ^{3/} final n.a. ^{3/}	6.50 ^{3/}		2.50 ^{3/}				24.20 ^{3/} 6.07 ^{3/}	
10 Alambre	1981	preliminar n.a. ^{4/} final n.a. ^{4/}	5.40	n.a. ^{4/}				1.47	8.58	
11 Alambre para concreto	1981	preliminar n.a. ^{4/} final n.a. ^{4/}	10.63	0.34				1.77	14.31	
		preliminar n.a. ^{4/} final n.a. ^{4/}	12.50	0.52				1.83	16.23	

1/ No aplicable dado que este incentivo no se otorgaba en el período de referencia de la investigación

2/ Subsidio potencial

3/ Promedio ponderado de 16 empresas exportadoras

4/ No aplicable por pérdidas de las empresas exportadoras

Fuente: CEPAL en base al Federal Register (varias ediciones)

iii) Reducción del impuesto sobre las utilidades

Desde 1971 exportadores que tienen acceso a este programa pueden deducir de sus obligaciones de impuestos sobre ganancias un porcentaje que es igual al cociente entre el valor de las ventas externas y el valor de las ventas globales. Un problema práctico en el cálculo del valor de este subsidio es que solamente se puede realizar correctamente después de cerrar los libros de contabilidad de las empresas beneficiadas 1/.

Tal como ya fué mencionado la consideración que reducciones en el pago de impuestos directos en relación a artículos exportados son subsidios de exportación descansa en la antigua hipótesis - considerada por lo menos dudosa en la teoría económica moderna - que impuestos directos no son transferidos al comprador (externo).

b) Subsidios domésticos

Antes de los primeros años de la década de los años 70 subsidios domésticos prácticamente no fueron sujetos a investigaciones. Los primeros casos en que subsidios domésticos fueron incluidos en los cálculos del subsidio neto total involucraron productos que en alta proporción fueron exportados a los Estados Unidos. Por ejemplo derechos compensatorios fueron impuestos a importaciones de algunos productos de acero desde Mexico que recibieron subsidios de transporte, dado que prácticamente todos los productos beneficiados fueron exportados a los Estados Unidos. Un recrudecimiento del proteccionismo estadounidense llevó a un creciente número de investigaciones en relación a subsidios domésticos, considerándose actualmente en menor medida la importancia relativa del mercado de los Estados Unidos para los artículos beneficiados.

En diversas investigaciones recientes con respecto a importaciones de productos siderúrgicos desde Brasil, subsidios domésticos fueron incluidos en los cálculos del subsidio neto (dentro de determinaciones preliminares) a pesar de que su propósito principal es el desarrollo de la actividad siderúrgica para el mercado interno. Los principales programas de promoción de la actividad siderúrgica involucrados son los descuentos en el pago del IPI para ampliar la capacidad instalada (Decreto Ley 1547 de Abril 1977) y la depreciación acelerada de bienes de capital de origen nacional, dentro de programas aprobados por el Consejo de Desarrollo Industrial.

1/ En la investigación correspondiente a arrabio se consideró que ese incentivo no debería ser incluido en el cálculo del subsidio neto. Constituyendo el crédito fiscal un ingreso tributable de las firmas beneficiadas - hecho que no se toma en cuenta al calcular el valor neto de tal subsidio - considerar la reducción al impuesto de ganancias como subsidio llevaría a una acumulación indebida (double-counting) en el cálculo del subsidio neto total. En investigaciones recientes no se hace referencia a este problema.

3) Investigaciones de daño con respecto a productos brasileños

En los momentos de escribirse este informe se ha podido analizar diez investigaciones de daño con respecto a productos brasileños identificados en el cuadro 1. Debe mencionarse que nueve de estas investigaciones son preliminares. Tal como ya fué mencionada los criterios para llegar a una determinación afirmativa en investigaciones preliminares son menos rígidos que en el caso de investigaciones finales.

Durante el año 1982 la CCI realizó investigaciones preliminares con respecto a 15 artículos (productos "iguales") importados desde Brasil (casos 9 al 16, identificados en Cuadro 1), siendo 13 de ellos productos siderúrgicos manufacturados. El valor del comercio involucrado es muy significativa, como se puede ilustrar en base a las siguientes cifras:

Investigaciones preliminares de la CCI en 1982 con respecto a artículos importados desde Brasil	Número de artículos	Valor de las importaciones en los Estados Unidos desde Brasil en 1981 (en millones de dólares)
<u>Total</u>	<u>15</u>	<u>412.5</u>
Determinación afirmativa	10	346.1
Determinación negativa	5	66.4

A continuación se resumen las apreciaciones de los comisionados de la CCI con respecto a las importaciones de artículos desde Brasil y sus impactos que, junto con la situación de la industria nacional correspondiente en los Estados Unidos, han llevado a las determinaciones preliminares respectivas.

i) Investigaciones en años anteriores

En el caso de determinadas ropas de cuero (caso 6) existía una votación dividida. Tres de los comisionados determinaron que los productos subsidiados (desde Brasil y Colombia) no causaban daño. Ellos consideraron que las importaciones no subsidiadas desde otras fuentes habían crecido significativamente y que eran tanto más importantes que las importaciones desde Brasil que no se podía atribuir daño a esas últimas.

Según la opinión minoritaria de los comisionados que afirmaron la existencia de daño, el mercado relevante a que deberían ser relacionadas las importaciones de productos brasileños exclusivamente de productos de fabricación nacional, siendo incorrecto relacionar esas importaciones al consumo aparente, que incluye importaciones de calidad inferior, no competitivas con la pro-

ducción nacional 1/. De esa forma la penetración de importaciones subsidiadas desde Brasil y Colombia 2/ alcanzó al 5% del consumo aparente lo que en numerosas obras investigaciones habría sido suficiente para llegar a una determinación afirmativa. También argumentaron que una razón de la creciente penetración de importaciones subsidiadas habría sido su bajo precio y que por lo menos un mayorista había declarado que ese menor precio había sido su consideración principal para comprar productos subsidiados.

En el caso de arrabio (caso 5) la CCI determinó, por votación unánime, que existía un perjuicio como consecuencia de importaciones subsidiadas desde Brasil. Las importaciones subsidiadas habían crecido 45% en términos de volumen entre 1977 y 1979 y, definiendo como "producto igual" (like product); el "arrabio frío" (cold pig iron) habían aumentado su participación en el volumen total de las importaciones en los Estados Unidos de 5% en 1975 a 39% en 1979, y en el consumo total de 1,9% en 1975 a 17,2% en 1979. En ese período el producto brasileño se había ofertado a un precio de alrededor de 20% inferior al precio de mercado.

Los precios internos en los Estados Unidos habían crecido solo ligeramente, ofreciéndose además frecuentemente descuentos, y habiendo la presencia de productos brasileños hecho imposible efectuar ajustes normales en los precios. Las utilidades de la industria nacional habían caído fuertemente. La CCI, confirmó que la industria nacional había perdido ventas, como consecuencia de la competencia de productos brasileños y que consideraciones de precio habían sido su causa principal.

ii) Investigaciones preliminares con respecto a productos siderúrgicos manufacturados

En las investigaciones con respecto a productos siderúrgicos manufacturados importados desde Brasil (casos 9 al 14) se definieron en total 13 productos "iguales". En todos esos casos la CCI terminó su investigación preliminar de daño, llegando en 8 casos a una determinación afirmativa de daño. El valor de las importaciones correspondientes a los cinco casos que no existe indicación razonable de daño según la CCI (casos 9.2 al 9.6) es pequeño (en total 12.4 millones de dólares en el periodo enero-noviembre de 1981) La determinación negativa

1/ Ese hecho es ilustrativo en cuanto a la ambigüedad de la definición del "producto igual" like product o de la interpretación al respecto. Al considerar factores como calidad comparativa el mercado relevante se puede reducir significativamente, elevándose consiguientemente la penetración de mercado del producto importado, asimismo que la probabilidad de una determinación afirmativa de daño.

2/ En determinadas condiciones importaciones subsidiadas del mismo artículo procedentes de varios países pueden sumarse en el análisis de sus efectos sobre la producción nacional. El principio de cumulación es extremadamente importante y su interpretación ha sido fundamental para las diferentes determinaciones con respecto a importaciones de productos siderúrgicos brasileños.

de la mayoría de los comisionados se basó en la escasa penetración de mercado de los productos brasileños y en el hecho que no se identificaron instancias de underpricing, ni de ventas perdidas a favor de productos brasileños debidas al factor precio. En dos casos se consideró adicionalmente las reducciones recientes registradas en las importaciones desde Brasil 1/.

Las determinaciones preliminares afirmativas con respecto a los demás productos investigados se apoyaron generalmente en el daño material que indicaría causas de la creciente penetración de mercado de los artículos brasileños^{2/} y en la amenaza de daño que significa la existencia de capacidad ociosa y los incrementos en la capacidad instalada en Brasil, en momentos en que se registra un estancamiento de la demanda tanto el mercado interno como externo. Se ha considerado también que dentro de los planes gubernamentales de ampliar la producción siderúrgica brasileña las exportaciones al mercado de los Estados Unidos tiene un papel importante.

Com respecto a chapas de acero al carbono laminados en caliente (caso 9.1) se encontraron importaciones crecientes, así como varias instancias de underpricing y ventas perdidas debido a ello.

En la determinación preliminar afirmativa de daño, causado por importaciones de alambrón (caso 10) los comisionados de la CCI se basaron, entre otros factores, en el fuerte incremento de las importaciones desde Brasil en 1981; en el contrato entre un importante productor brasileño con un agente económico extranjero relacionado con un importador en los Estados Unidos, que preve grandes incrementos de las exportaciones de alambrón a los Estados Unidos y en la capacidad de producción muy grande en Brasil 4/.

En la investigación preliminar con respecto a alambre para concreto pretensado (caso 11) se observó un fuerte incremento de las importaciones desde Brasil en 1981 identificándose en la mayoría de los casos investigados perdidas de ventas a favor del producto brasileño por la existencia de underpricing.

-
- 1/ Planchas y bandas de acero laminadas en caliente (caso 9.2) y barras de acero al carbono laminadas en frío (caso 9.4).
 - 2/ Esa penetración es todavía pequeña y su incremento se debe en parte al estancamiento del consumo aparente en los Estados Unidos. Tal como ya fue mencionado la decisión sobre la aplicación del principio de "cumulación" en algunos casos es fundamental para la determinación con respecto a daño causado por importaciones desde países que individualmente tienen escasa penetración de mercado.
 - 3/ Brasil fue el principal exportador a los Estados Unidos en 1980 y en el periodo enero-noviembre de 1981. Las importaciones desde Brasil crecieron de 80 a 323 mil toneladas entre 1978 y 1980. Sin embargo, en el periodo enero-noviembre de 1981 fueron 8% inferior al mismo periodo de 1980. Las importaciones trimestrales desde Brasil alcanzaron un máximo de 123 mil toneladas en el primer trimestre de 1981, representando el 6% del consumo aparente en los Estados Unidos.
 - 4/ En el año 1982 se incrementó significativamente la capacidad de producción en Brasil.

La existencia de un gran margen de capacidad ociosa indicó que Brasil sería capaz de seguir incrementando las exportaciones a los Estados Unidos.

Las importaciones a los Estados Unidos de tubos de acero al carbono de pequeño diámetro desde Brasil quedaron relativamente estables en el período 1979-1981. La penetración de mercado incrementó en el primer trimestre de 1982, principalmente por una caída en el consumo aparente en los Estados Unidos. No se comprobó la pérdida de ventas a favor de productos brasileños. La indicación razonable de daño se basó en el incremento de la penetración de mercado del producto brasileño en el primer trimestre de 1982 y en la existencia de "alguna indicación de underpricing" 1/.

Em las investigaciones con respecto a algunos productos de acero inoxidable se definieron tres productos "iguales". En los tres casos las importaciones desde Brasil y su penetración de mercado incrementaron en 1981 y en el primer trimestre de 1982. Se observaron márgenes considerables de "underpricing" así como ejemplos de ventas perdidas a favor del producto importado debido a ello. La capacidad de exportación de Brasil se consideró importante debido también a ampliaciones de la capacidad instalada. Se encontró que sería probable que esa capacidad llevaría a mayores exportaciones a los Estados Unidos, dado las reducciones registradas en las ventas a otros mercados, principalmente la CEE 3/.

iii) Otras investigaciones preliminares recientes

Como resultado de su investigación sobre importaciones de jugo de naranja concentrado desde Brasil (caso 15) la CCI determinó que existe indicación razonable que ellas causan daño a la industria nacional. Esa determinación se basó en el creciente volumen de las importaciones y de la relación importaciones/

1/ La determinación fue dividida. En su determinación negativa, el comisionado que no acordó con la opinión mayoritaria argumentó que el incremento de la penetración de mercado de un exportador pequeño durante un trimestre es insuficiente para indicar que esas importaciones causan o contribuyen a causar daño a la industria nacional 1/. Argumentó también que la única instancia de underpricing identificada no era representativa y que el grado de utilización extraordinariamente alto de la capacidad instalada en Brasil de hecho elimina la amenaza de daño.

2/ En 1981 Brasil participó de solamente 4% del total de las importaciones sujetas a la investigación con respecto al producto.

3/ El 29 de mayo de 1980 Brasil acordó con la CEE de incrementar sus precios de exportación de algunos productos de acero inoxidable, por lo cual la CEE suspendió los procedimientos relativos a dumping.

producción interna en 1981 y en el primer semestre de 1982 1/. Se encontró un margen de underselling del producto brasileño, a pesar de que se reconocía que existe diferencia de calidad con el producto americano. Se consideró que ese underselling tenía un impacto sobre los precios en el mercado estadounidense, que - aunque crecieran - lo hicieron menos que después de otras heladas. Se determinó también que existe la amenaza de daño debido a la gran capacidad de exportación de Brasil en combinación con el bajo crecimiento de la demanda de otros mercados disponibles para Brasil, principalmente la CEE.

En la investigación sobre aviones Bandeirante la CCI observó que el incremento de las importaciones desde Brasil y de su penetración de mercado, en los años 1980 y 1981, no continuó durante el primer semestre de 1982 2/. Aunque se reconozcan los problemas inherentes a la comparación de precios 3/, se observó que en el periodo 1979-1981 el precio del Bandeirante había aumentado mientras que en el mismo periodo el precio del avión "Metro", producido por Fairchild-Swearingen, había bajado; siendo que el precio de este último avión es menor que el del Bandeirante. Ello indica que no existía una presión sobre los precios causada por importaciones. Por último las compañías aéreas que habían dejado de comprar el modelo Metro según Fairchild-Swearingen declararon que no habían comprado el Metro debido al costo de la "presurización" innecesaria y/o problemas del motor.

-
- 1/ Esos incrementos se deberían principalmente a las heladas ocurridas en Florida en 1980 y 1981.
 - 2/ Se importaron 14 aviones Bandeirante en el primer semestre de 1982 en comparación con 15 en el primer semestre de 1981.
 - 3/ El Bandeirante es un avión "no-presurizado", contrario al "Metro" fabricado por Fairchild Swearingen.

VII) EFECTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES DE BRASIL

L) Generalidades

Una evaluación de los efectos de la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos o de impuesto a la exportación a artículos exportados hacia aquel país (con el propósito de suspender investigaciones o de reducir el valor del subsidio neto calculado por la ACI) sobre las exportaciones de Brasil es difícil.

Debe destacarse que por el propio contenido de la investigación de daño, que entre otras cosas analiza si el factor precio es la razón fundamental por la cual producción interna en los Estados Unidos es substituida por importaciones subsidiadas, casi por definición artículos que pueden sufrir derechos compensatorios basan su competitividad en el mercado estadounidense en el factor precio. Por esa razón la imposición de derechos compensatorios probablemente inducirá a los exportadores a absorberlos - por lo menos en parte - a través de un menor precio de exportación, con el fin de no reducir el volumen de sus ventas a los Estados Unidos 1/. La imposición de derechos compensatorios resultaría de esa forma en un deterioro de los terminos de intercambio con los Estados Unidos. En ese sentido es importante observar que la política brasileña, que en lo posible busca evitar la imposición de derechos compensatorios a través de derechos de exportación en Brasil evita esa reducción en los terminos de intercambio, aunque no logre mantener la rentabilidad y probablemente los volúmenes de exportación de las empresas afectadas.

Lógicamente los efectos de los derechos compensatorios o de derechos a la exportación dependen en gran parte del valor del subsidio neto encontrado y de los derechos impuestos. Si los niveles son reducidos es más probable que los volúmenes de exportación puedan mantenerse haciéndose sacrificios relativamente pequeños. En caso de derechos más elevados exportadores pueden desistir total o parcialmente de sus ventas a los Estados Unidos. El efecto sobre los ingresos de exportación depende en este caso de la disponibilidad de otros mercados. Los artículos que se dejan de exportar a los Estados Unidos podrían venderse a otros países, cuyos mercados (si todavía no fueron explorados totalmente por limitaciones de oferta) se tornarían más atractivos. Eso podría implicar, sin embargo, costos extras de comercialización, talvez mayores costos de transporte y menores precios de exportación, entre otros factores. A corto plazo la pérdida de ingresos de exportación depende de ese tipo de costos. Lógicamente las posibilidades de desviar las exportaciones a otros mercados depende en gran parte de la situación general del comercio mundial. Es factible suponer que en la actual coyuntura mundial esa posibilidad sería relativamente pequeña.

1/ Legalmente los importadores en los Estados Unidos deben pagar los derechos compensatorios. Se supone, sin embargo, que ellos tratan de transferirlos total o parcialmente a sus clientes. Si ello significa una pérdida de competitividad tratarían de transferirlo a los exportadores brasileños, que tendrán de bajar sus precios.

También debe considerarse la relevancia que el subsidio tiene para que empresas beneficiadas decidan exportar a los Estados Unidos. Subsidios globales podrian tener como efecto principal un aumento de las utilidades de empresas beneficiadas en sectores con altas ventajas comparativas o de empresas más eficientes en determinados sectores. Las ventas externas de esas empresas siguen rentables aún cuando las ventajas de subsidios son neutralizadas por derechos compensatorios o de exportación. En el caso que subsidios son otorgados para superar distorsiones o factores negativos en el comercio mundial debe analizarse también la relevancia de esos factores para las ventas al mercado estadounidense. Por ejemplo la reintroducción del premio fiscal en Brasil en abril de 1981 se decidió en parte para compensar la pérdida de competitividad que los artículos exportados a países fuera del area dolar sufrían por la valorización del dolar en relación a la mayoría de las otras monedas convertibles. Se podría suponer entonces que la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos o de derechos de exportación en Brasil en parte solamente neutralizó cierta ventaja adicional que el subsidio mencionado habían otorgado a las ventas a quel país en comparación con ventas a otros mercados, sin modificar sustancialmente la competitividad en el mercado estadounidense en relación a la situación anterior a su imposición.

Por último deben mencionarse los efectos psicológicos de los procedimientos en relación a los derechos compensatorios. Peticiones proteccionistas a veces se realizan aún cuando aparentemente no tienen posibilidad de convertirse en medidas concretas. Efectos inmediatos de esas peticiones pueden ser un desistimiento a los importadores para comprar productos de determinado origen o a los exportadores para ampliar sus ventas a determinados mercados. La inseguridad acerca del acceso de sus productos a mercados externos, creado por demandas para derechos compensatorios u otras formas de proteccionismo, puede inducir al abandono de planos de expansión de las exportaciones hacia determinados mercados. Esos factores afectarían también exportadores de productos no directamente involucrados en procedimientos proteccionistas.

De lo anterior se deduce que sería extremadamente complicado estimar con cierta exactitud los ingresos de exportación que Brasil pierde como resultado de la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos, siendo que solamente estudios de casos que se extienden sobre varios años podrían contribuir a tal estimación.

En este borrador se intenta solamente presentar una primera indicación de la dimensión del problema de derechos compensatorios a través del valor del comercio involucrado en el año 1981.

2) Exportaciones brasileñas hacia los Estados Unidos afectadas por procedimientos relacionados con subsidios y derechos compensatorios

Tradicionalmente el artículo de exportación de Brasil más importante que ha sido afectado por la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos ha sido el calzado (desde 1974).

Sin embargo hasta medianos de 1981 el mecanismo de derechos compensatorios habría tenido efectos reducidos sobre las exportaciones brasileñas. En el

período 1975-1978 las exportaciones brasileñas fueron favorecidas por la autoridad que tenía el Departamento de Tesoro para otorgar excepciones a la imposición de derechos compensatorios.

A fines del año 1980 cinco artículos brasileños estaban gravados con derechos compensatorios, pero con niveles, en general bajos:

calzado de cuero (1%)
algunos productos de aceite de recino (1%)
hilado de algodón (2.5%)
tijeras (2.5%)
arrabio (varios, promedio ponderado: 6.07%).

Recientemente el número de artículos afectados por procedimientos relacionados con derechos compensatorios y los valores de los mismos se ha incrementado significativamente. Eso se explicaría tanto por la reintroducción de los premios fiscales en abril de 1981 como por la prolongada recesión que sufre la economía estadounidense.

En esta sección se cuantifica el valor de las exportaciones al mercado de Estados Unidos de artículos brasileños que actualmente son afectadas en una de las siguientes formas por procedimientos relacionados a la imposición de derechos compensatorios:

- 1) Aplicación de derechos compensatorios como resultado de determinaciones finales afirmativas de las agencias responsables en los Estados Unidos.
- 2) Obligación de los importadores de artículos considerados subsidiados según determinaciones preliminares de la ACI a depositar en dinero, bonos o títulos un porcentaje ad valorem equivalente al subsidio calculado, para cada retirada de artículos correspondientes de almacenas de aduana.
- 3) Imposición de impuestos a la exportación en Brasil con el propósito explícito de reducir el subsidio neto calculado por ITA o con el fin de suspender investigaciones.
- 4) Procedimientos relacionados con derechos compensatorios que hasta la fecha no han resultado en determinaciones preliminares de la ACI.
- 5) Un caso especial es el de aviones del tipo Bandeirante, en que la empresa estadounidense Fairchild está apelando la determinación de la CCI según la cual no existe indicación razonables de daño, lo que resultó en la suspensión de los procedimientos.

Cuadro 3 BRASIL: ESTIMACIÓN PRELIMINAR DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS AFECTADAS POR DERECHOS COMPENSATORIOS O PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS (COMERCIO DE 1981)

Descripción de los artículos afectados (ver detalles cuadro 1)	Clasificación NBM	Exportaciones a los Estados Unidos em 1981	
		Valor (millones de dolares FOB)	Volumen (miles de toneladas)
TOTAL		1.058.5	
1 Galzado de cuero	64.02	385.0	
2 Aceite de recino	15.07.01.11 15.08.02.11	33.1	
3 Hilado de algodón	55.05; 55.06	5.5	
4 Tijeras y sus hojas	82.12.01/04; 82.12.99.00	2.0	
5 Arrabio	73.01.02.01	31.1	231.9
6 Ropa de cuero			
7 Textiles			
8 Carteras de cuero			
9 Chapas de acero al carbon y otros productos de acero	73.13.01.01; 73.13.02.00 73.13.03.01/02 73.10.01.01	93.6	279.9
10 Alambón	73.25.00.00	74.2	18.6
11 Alambre para concreto pret.	73.18.02.01/04 73.18.02.99	4.0	7.5
12 Tubos de acero		85.6	155.3
13-14 Algunos productos de acero inoxidable e acero para herramienta	73.15.08.02/03; 73.15.08.99; 73.15.12.01 73.15.19.02; 73.15.19.99	11.6	13.6
15 Jugo de naranja congelado concentrado	20.07.01.05	268.4	259.5
16 Aviones tipo Bandeirante	88.02.02.01	64.4	
Total excl. aviones		994.1	
Total excl. aviones y jugo de naranja		725.7	

Cuadro 3a

ESTADOS UNIDOS, 1981: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ARTICULOS BRASILEÑOS INVOLUCRADOS EN
PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS A DERECHOS COMPENSATORIOS

(en millones de dólares)

Descripción de los artículos	TSUS(A) - items	Importaciones de los Estados Unidos	
		(cualquier origen)	Desde Brasil
TOTAL		14 422.7	812.3
1. Calzado, excepto de cuero	700.05-45; 700.56; 700.72 - 700.95	2 479.9	357.2
2. Aceite de recino y derivados		9.2	6.8
2.1 Aceite de recino	178.20	5.1	3.8
2.2 Algunos prod. de aceite de recino	490.26	4.1	3.0
3 Hilado de algodón	300.60 - 302.98	40.2	3.3
4 Tijeras y sus hojas	650.90; 650.92		
5 Arrabio	606.13	67.9	15.4
6 Ropa de cuero para hombres y muchachos	791.7620	112.9	1.0
7 Algunos productos de textiles	varios; generalmente todos los items correspondientes a confecciones de algodón, lana y fibras artificiales especificados en acuerdos bilaterales sobre textiles.	6 512.8	10.1
8 Carteras de cuero para señoras	706.0700; 706.0900	150.2	6.0
9 Algunos productos de acero al carbono:		2 789.5	125.3
9.1 Chapas de acero laminadas en caliente	607.6615; 607.9400; 608.0710; 608.1100	677.5	112.9
9.2 Planchas y bandas laminadas en caliente	607.6610; 607.6700; 607.8320; 607.8342; 607.9400	637.1 ^{1/}	1.3 ^{1/}
9.3 Planchas y bandas laminadas en frío	607.8320; 607.8344; 608.1940; 608.2140; 608.2340	596.1 ^{1/}	3.7 ^{1/}
9.4 Barras laminadas en caliente	606.8310; 606.8330; 606.8350	140.6 ^{1/}	2,2 ^{1/}
9.5 Barras laminadas en frío	606.8805; 606.8815; 608.5005; 609.4105; 609.4305; 609.7005; 911.4500	69.9 ^{1/}	0,4 ^{1/}
9.6 Perfiles estructurales	609.80	668.3 ^{1/}	4,8 ^{1/}
10 Alambrón	607.17	263.6	10.6
11 Alambre para concreto pretensado	642.11	39.3	3.3
12 Algunos tubos de acero al carbono	610.32	1.377.8	38.1
13 Algunos productos de acero inoxidable		120.8	8.0
13.1 Barras laminadas en caliente	606.9005	14.8	1.1
13.2 Barras laminadas en frío	606.9010	60.5	4.5
13.3 Alambrón inoxidable	607.2600; 607.4300	45.5	2.4
14 Aceros para herramientas	606.9300; 606.9400; 606.9505 606.9510; 606.9520; 606.9525 606.9535; 606.9540; 607.2000 607.3405; 607.3420; 607.4600 607.5405; 607.5420	74.5	4.3
15 Jugo de naranja congelado concentrado	165.35	178.3	168.9
16 Aviones Bndcirante	694.4148	205.8	54.0

^{1/} Enero-noviembre.

FUENTE: CEPAL en base a datos de la CCI.

En relación a algunos artículos existe una combinación de derechos compensatorios y impuestos a la exportación. En esos casos los derechos de exportación fueron impuestos para evitar la revisión de determinaciones finales anteriores. Generalmente en el periodo de referencia de esas investigaciones anteriores no se otorgaba el crédito fiscal en Brasil. Al reintroducirse el crédito fiscal en abril de 1981 se impusieron derechos de exportación prácticamente iguales al valor de ese subsidio, siendo los subsidios pre-existentes neutralizados por los derechos compensatorios existentes.

Con el propósito de determinar el valor del comercio de productos brasileños que a fines de 1982 - cuando exportados a los Estados Unidos - estaban afectados por derechos compensatorios o por procedimientos relacionados (bajo una de las formas mencionadas) se realizaron dos estimaciones; ambas se refieren al comercio de 1981.

En base a las estadísticas de exportación de Brasil las exportaciones de productos a los Estados Unidos, actualmente afectados habrían alcanzado en 1981 un valor de aproximadamente 1 000 millones de dólares, lo que representaría alrededor del 25% del valor total de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos. (Vease Cuadro 3) Con excepción de arrabio, todos los productos involucrados son manufacturados, de acuerdo a la clasificación de CACEX. Los artículos afectados representaron aproximadamente 40% del valor total de las exportaciones de ese rubro a los Estados Unidos.

Debe mencionarse, sin embargo que el valor del comercio presentado en el cuadro 3 corresponde al total de las exportaciones destinadas a los Estados Unidos realizadas dentro de las posiciones aduaneras correspondientes a ocho dígitos. Ese método probablemente implica una sobreestimación del comercio involucrado, dado que la especificación de artículos en las investigaciones la ACI generalmente es más detallada.

Probablemente serán más relevantes las estadísticas de importación de los Estados Unidos. De acuerdo con esos datos las importaciones de artículos que a fines de 1982 estaban sujetos a procedimientos con respecto a derechos compensatorios en los Estados Unidos o a impuestos a la exportación en Brasil habían alcanzado en 1981 un valor de poco más de 800 millones de dólares (Vease cuadro 3b).

Aunque el valor de las importaciones de los artículos analizados según las estadísticas de los Estados Unidos es menor que el valor estimado en base a las estadísticas de exportación de Brasil, ambas estimaciones confirman que el fenómeno de derechos compensatorios gravita muy significativamente sobre las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos, dado el volumen del comercio que estaría directamente involucrado. A eso debe agregarse la inseguridad que crea con respecto a otros artículos de exportación.

3) Principales sectores afectados

Aparentemente el comercio involucrado se concentra principalmente en tres sectores: calzado, productos siderurgicos y jugo de naranja. Un analisis más profundo de los efectos de los derechos compensatorios sobre las exportaciones brasileñas debería concentrarse en estos sectores. En el anexo I se mencionan algunas características importantes del proteccionismo estadounidense en relación a los artículos mencionados.

Cuadro 3 BRASIL: ESTIMACIÓN PRELIMINAR DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS AFECTADAS POR DERECHOS COMPENSATORIOS O PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS (COMERCIO DE 1981)

Descripción de los artículos afectados (ver detalles cuadro 1)	Clasificación NBM	Exportaciones a los Estados Unidos em 1981	
		Valor (millones de dolares FOB)	Volumen (miles de toneladas)
TOTAL		1.058.5	
1 Galzado de cuero	64.02	385.0	
2 Aceite de recino	15.07.01.11 15.08.02.11	33.1	
3 Hilado de algodón	55.05; 55.06	5.5	
4 Tijeras y sus hojas	82.12.01/04; 82.12.99.00	2.0	
5 Arrabio	73.01.02.01	31.1	231.9
6 Ropa de cuero			
7 Textiles			
8 Carteras de cuero			
9 Chapas de acero al carbon y otros productos de acero	73.13.01.01; 73.13.02.00 73.13.03.01/02 73.10.01.01	93.6	279.9
10 Alambrón		74.2	18.6
11 Alambre para concreto pret.	73.25.00.00	4.0	7.5
12 Tubos de acero	73.18.02.01/04 73.18.02.99	85.6	155.3
13-14 Algunos productos de acero inoxidable e acero para herramienta	73.15.08.02/03; 73.15.08.99; 73.15.12.01 73.15.19.02; 73.15.19.99	11.6	13.6
15 Jugo de naranja congelado concentrado	20.07.01.05	268.4	259.5
16 Aviones tipo Bandeirante	88.02.02.01	64.4	
Total excl. aviones		994.1	
Total excl. aviones y jugo de naranja		725.7	

Fuente: CEPAL en base a datos de GACEX

ANEXO I: PROTECCIONISMO ESTADOUNIDENSE EN LOS PRINCIPALES SECTORES EN QUE PRODUCTOS
BRASILEÑOS SON AFECTADOS POR DERECHOS COMPENSATORIOS O PROCEDIMIENTOS
RELACIONADOS

1) Calzado

La industria estadounidense de calzado se encuentra en un proceso de declinación. En la década de los años 70 se observa (1) un estancamiento del consumo interno y (2) un fuerte incremento de las importaciones hasta el año 1976 (Vease Cuadro 4). A partir de ese último año las importaciones representan alrededor de la mitad del consumo aparente (pares de zapatos).

En Los Estados Unidos el calzado es gravado con derechos de importación relativamente elevados (6 a 15%) 1/. La gran mayoría de las categorías de calzado está excluida por ley de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

A principios de la década de los años 70 la CCI realizó varios estudios sobre la situación de la industria de calzado y los efectos de importaciones sobre esta. En 1976 determinó que las importaciones crecientes fueron una causa sustancial de daño a la industria nacional de calzado. Los seis comisionados recomendaron diferentes remedios: incrementos de los derechos de importación (3 votos), cuotas tarifarias (2 votos) y asistencia para el ajuste (adjustment assistance - 1 voto).

En abril de 1976 el presidente Ford decidió que asistencia para el ajuste era el remedio más efectivo. Al mismo tiempo ordenó al Representante Especial para Negociaciones de Comercio a controlar el comercio exterior de calzado de los Estados Unidos.

En 1977 la CCI condujo una nueva investigación. Los comisionados determinaron unánimemente que la industria nacional sufría un daño serio como consecuencia de las importaciones y recomendaron la imposición de cuotas tarifarias 2/. El presidente Carter rechazó esa recomendación - principalmente por sus supuestos efectos inflacionarios - y determinó ampliar el programa de asistencia para el ajuste y negociar "Acuerdos de Participación Concertada (Orderly Marketing Agreements, OMA's) con Korea y Taiwan 3/.

1/ El arancel medio ponderado que gravaba las importaciones de calzado brasileño fue de 10% en 1976.

2/ El sistema propuesto, que tendría vigencia durante 5 años permitiría la importación de cuotas de calzado, gravados con los derechos existentes de 6 a 15%, imponiéndose un derecho de 40% a las importaciones que excedían esas cuotas.

3/ Es importante observar que la legislación estadounidense no permitió incluir el calzado en las concesiones tarifarias de los Estados Unidos en el ámbito de las NMC debido a la vigencia de medidas especiales de import relief (OMA's) en los momentos de iniciarse las negociaciones correspondientes.

Cuadro 4

Nonrubber footwear: U.S. production, imports for consumption, exports of domestic merchandise, apparent consumption, average number of employees, total and production workers, and unemployment rate, 1968-80

Year	Production	Imports	Exports	Apparent consumption	Ratio of		Average number		Unemployment rate 1/
					Imports to consumption	Exports to consumption	All employees	Production workers	
					Percent		Thousands		Percent
1968	642.4	181.5	2.4	821.5	22	233.4	204.1	4.0	
1969	577.0	202.2	2.3	776.9	26	226.3	197.1	4.6	
1970	562.3	241.7	2.2	801.8	30	213.6	185.5	6.9	
1971	535.8	268.6	2.1	802.3	33	200.6	173.6	8.0	
1972	526.7	296.7	2.3	821.1	36	193.3	168.3	7.2	
1973	490.0	307.5	3.6	793.9	39	182.9	158.5	6.1	
1974	453.0	266.4	4.0	715.4	37	172.4	148.9	7.5	
1975	413.1	287.8	4.6	696.3	41	157.7	136.4	12.9	
1976	422.5	370.0	6.0	786.5	47	164.2	143.7	10.5	
1977	418.1	368.1	5.4	780.8	47	156.9	136.5	11.0	
1978	418.9	373.5	6.9	785.5	48	158.5	138.2	8.8	
1979	398.5	404.6	9.3	793.8	51	148.9	128.0	9.8	
1980	396.9	365.7	13.0	749.6	49	144.3	122.8	9.8	

1/ For the leather and leather products industry (SIC 31). Approximately two-thirds of the workers in the leather and leather products industry are nonrubber footwear workers, for whom separate data are not available.

Source: Compiled from official statistics of the U.S. Department of Commerce and the Bureau of Labor Statistics.

Note.—All figures in this table exclude zoris and disposable footwear.

U.S. International Trade Commission
August 1981

Esos acuerdos tuvieron vigencia desde el 1º de julio de 1977 hasta el 30 de junio de 1981 1/. Aunque existía la posibilidad legal de extender esos acuerdos por dos años adicionales, ellos no fueron prolongados después del período mencionado de cuatro años.

Con referencia a las exportaciones de calzado brasileño deben mencionarse la imposición de derechos compensatorios a partir de 1974 y las frecuentes presiones de Estados Unidos para liberalizar las exportaciones brasileñas de cueros 2/.

Estados Unidos ha impuesto derechos compensatorios a las importaciones de calzado brasileño desde 1974. A fines de 1979 existían dos valores diferentes de derechos compensatorios: 3.7 y 9.5% según la participación de las ventas externas de las ventas globales de las empresas exportadoras. Como resultado de la eliminación del crédito premio fiscal en diciembre de 1979 el Departamento del Tesoro decidió reducir los derechos compensatorios a 1% a partir del 21 de diciembre de aquel año.

En todo ese período los derechos compensatorios fueron impuestos sin necesidad de realizar una investigación de daño. Desde 1980 Brasil ha obtenido el derecho a solicitar una investigación de daño con el fin de revisar la legitimidad de los derechos compensatorios 3/. El gobierno de Brasil ha considerado inoportuno hacer uso de ese derecho. Desde poco tiempo después de la reintroducción del crédito fiscal en abril de 1981 las exportaciones brasileñas de calzado a los Estados Unidos son gravadas con un derecho de exportación. Actualmente ese derecho es igual al valor del crédito fiscal más un adicional del .8%.

Los efectos de los derechos compensatorios y - recientemente - de exportación sobre las ventas externas de calzado son difíciles de cuantificar. A pesar de la imposición de derechos compensatorios en 1974 las exportaciones a los Estados Unidos aumentaron en 1975, dado que el calzado brasileño siguió siendo competitivo. Sin embargo, frente al riesgo que había demostrado la alta concentración de las exportaciones en el mercado de los Estados Unidos (77% en 1974), Brasil ha diversificado el destino de sus ventas externas, incrementando fuertemente sus exportaciones al Mercado Común Europeo (Véase Cuadro 6). En esa evolución también debe haber influido la caída del dólar frente a las monedas europeas, que tornó el calzado brasileño relativamente más competitivo en los mercados europeos. La caída de las exportaciones a los Estados Unidos en los años 1976 y 1977 ha sido atribuido al temor de una elevación de los derechos compensatorios.

- 1/ Teóricamente esos acuerdos beneficiaban las exportaciones de países no controlado, como Brasil. En la práctica habría tenido pocos efectos sobre las exportaciones de calzado brasileño, que se concentra en otro segmento del mercado (con precios más elevados) en que compite más con producción nacional así como con calzado italiano y español.
- 2/ Las limitaciones a la exportación de cueros daría una ventaja a la industria brasileña, por la disponibilidad de materias primas baratas, y una desventaja a la industria estadounidense que tiene que adquirir sus materias primas a precios más elevados.
- 3/ Los procedimientos para la imposición de derechos compensatorios a importaciones subsidiadas de artículos tributables desde Brasil y otros "países bajo el acuerdo" (countries under the agreement), iniciados después de la promulgación de la Ley de Convenios Comerciales, automáticamente incluye la investigación de daño. En el caso de investigaciones ya iniciadas en los momentos de la promulgación de esa ley los gobiernos de los países afectados tienen el derecho de pedir una investigación de daño.

Cuadro 5

ESTADOS UNIDOS 1976-1980. IMPORTACIONES DE CALZADO PARA CONSUMO SEGUN PAISES DE ORIGEN

País de origen	C A N T I D A D E S				V A L O R				Estructura			
	(en pares)				(en millones de dólares)							
	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1980
Total, todos los países	366014	368069	373315	404563	365743	100.0	1599.2	2057.4	2429.3	2298.3	100.0	100.0
Países con comercio controlado ^{1/}	196905	225128	147826	149233	181086	53.8	576.4	558.5	629.7	883.0	30.6	38.4
Taiwan	155042	166478	117235	124865	144032	42.3	347.0	387.2	463.1	620.1	19.3	27.0
Korea	41863	58650	30591	24388	37054	11.5	229.4	171.3	166.6	282.9	11.3	11.4
Países con comercio libre	169109	142946	225689	255310	184657	46.2	1022.8	1498.9	1799.6	1415.3	69.4	61.6
Italia	47201	39674	62934	97074	46221	12.9	360.9	550.3	787.5	506.2	23.0	22.0
Brasil	26681	17609	27427	32026	31338	7.3	120.7	178.9	237.2	239.6	9.7	10.4
España	38714	31270	37458	27292	18017	10.6	212.9	278.1	274.6	173.7	16.3	7.6
Hong Kong	6684	8714	28342	22133	20762	1.8	7.8	12.6	36.9	36.1	0.6	1.6
Filipinas	N.A.	624	8389	13237	14295	N.A.	N.A.	3.3	19.2	34.8	N.A.	1.5
Singapore	N.A.	1	1187	5610	2942	N.A.	N.A.	-	1.9	8.0	N.A.	0.2
Tailandia	N.A.	124	1580	2710	3381	N.A.	N.A.	0.2	1.8	3.7	N.A.	0.2
China, Rep. Popular	N.A.	791	404	874	2207	N.A.	N.A.	2.4	0.8	2.5	N.A.	0.3
Otros países	N.A.	44134	57968	54354	45494	N.A.	N.A.	309.8	414.4	409.9	N.A.	17.8

Fuente: Elaborado en base a datos publicados por la U.S.I.T.C., varios informes.

^{1/} Del 1 de julio 1977 al 30 de junio 1981.

CUADRO Nº 6

BRASIL: EXPORTACIONES DE CALZADO (CAPITULO 64)

NUMEROS INDICE
(base 1974 = 100)

Año	Indices de Valor			Indices de volumen fisico			Indice de Valor Unitario ^{1/}
	Total	Según el Destino		Total	Según el Destino		
		Estados Unidos	CEE		Estados Unidos	CEE	
1971	24.2	28.2	3.2	39.4	46.0	5.3	61.4
1972	45.0	50.0	23.9	63.0	69.9	33.4	71.4
1973	76.9	82.5	71.0	83.7	89.8	77.3	91.8
1974	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1975	137.8	141.1	148.3	129.9	133.0	139.8	106.1
1976	148.8	138.7	214.1	126.1	117.5	181.4	118.0
1977	150.1	126.1	302.4	106.3	89.4	214.3	141.1
1978	239.4	214.7	504.4	146.0	130.9	307.6	164.0
1979	302.0	250.8	792.0	142.2	118.1	372.9	212.4
1980	334.3	272.7	692.4	160.3	130.8	332.0	208.5
1981							
1982							

^{1/} Índice de valor unitario PAASCHE en base a una muestra compuesta de calzado de cuero común, botas y sandalias

Fuente: CEPAL en base a datos de CACEX.

Los impuestos de exportación que actualmente gravan el calzado exportado a los Estados Unidos en gran parte tienen como propósito neutralizar el premio fiscal reintroducido en abril de 1981. Como esa medida se había tomado, en parte, para recompensar la pérdida de competitividad de las exportaciones brasileñas en los mercados europeos, debido a la valorización del dólar frente a la mayoría de las monedas convertibles, es de suponer que la pérdida posterior de ese subsidio había tenido un efecto limitado sobre la competitividad de las exportaciones brasileñas en el mercado de los Estados Unidos. En el caso de calzado debe mencionarse, sin embargo, que las exportaciones brasileñas en el mercado estadounidense no solamente compite con producción nacional, sino también con calzado italiano y español, beneficiado por la valorización del dólar. En relación a esos competidores la imposición de derechos de exportación en Brasil habrá tenido efectos más significativos. Las importaciones de calzado por países de origen se presentan en el cuadro 5.

Debe mencionarse, por último, que en la actualidad será menos probable que eventuales caídas de la exportación de calzado a los Estados Unidos será absorbido por mayores ventas a la CEE debido, entre otros factores, al alto valor del dólar frente a las monedas europeas y a las mayores restricciones en el SGP de la CEE con referencia al calzado brasileño. El temor que la imposición de derechos de exportación sobre las ventas a los Estados Unidos pudiera resultar en mayores ventas a la CEE habría influido en la iniciativa de la CEE a negociar en 1981 la imposición de derechos a la exportación de calzado femenino dirigido a su mercado.

2) Acero y Productos de Acero

La penetración de mercado de acero importado en los Estados Unidos es relativamente alta (16.3% en 1980). El consumo aparente muestra un estancamiento en el decenio de los años 70 (Vease Cuadro 6).

La protección arancelaria en los Estados Unidos es relativamente baja. Gran parte de las categorías de acero y sus productos han sido excluidos de los beneficios del SGP de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos constituyen un mercado muy disputado para acero y productos de acero, principalmente para Japon y la CEE, cuya capacidad de producción excede las necesidades internas ^{1/}. En muchos casos esos países han practicado comercio desleal para colocar acero y productos de acero en el mercado de los Estados Unidos, dando lugar a frecuentes investigaciones y creando un clima de inseguridad así como un gran cargo burocrático para administrar esas importaciones.

^{1/} Vease: Tendencias a largo plazo en la siderurgia mundial y sus efectos en la siderurgia Latinoamericana - Documento preparado para CEPAL Brasilia por el ingeniero consultor Sérgio Merino Cisternas.

CUADRO 7

ESTADOS UNIDOS: TENDENCIAS EN EL COMERCIO DE ACERO

(millones de toneladas netas)

Año	Producción y variación de existencias (shipments)	Importaciones	Exportaciones	Consumo Aparente	Grado de penetración de mercado de acero importado
1970	90.8	13.4	7.1	97.1	13.8
1971	87.0	18.3	2.8	102.5	17.9
1972	91.8	17.7	2.9	106.6	16.6
1973	111.4	15.2	4.1	122.5	12.4
1974	109.5	16.0	5.8	119.6	13.4
1975	80.0	12.0	3.0	89.0	13.5
1976	89.4	14.3	2.7	101.1	14.1
1977	91.1	19.3	2.0	108.5	17.8
1978	97.9	21.1	2.4	116.6	18.1
1989	100.3	17.5	2.8	115.0	15.2
1980	83.9	15.5	4.1	95.2	16.3

Fuente: USTR: 25th Annual Report

CUADRO 8

BRASIL 1981: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS SIDERURGICOS

(em millones de dolares)

(Entre parentesis participación de las
exportaciones correspondientes totales, %)

Destino	Total (Cap.73 NBM)	No-manufacturados (73.01 al 73.09)	Manufacturados (los demás)
<u>Total</u>	<u>1141.8 (100.0)</u>	<u>341.1 (100.0)</u>	<u>800.7 (100.0)</u>
Estados Unidos	397.0 (34.8)	122.0 (35.8)	275.0 (34.3)
CEE	134.0 (11.7)	73.2 (21.5)	60.8 (7.6)
Japón	54.7 (4.8)	50.7 (14.8)	4.0 (0.5)
ALADI	280.6 (24.6)	53.0 (15.5)	227.6 (28.5)
Resto del mundo	275.5 (24.1)	42.2 (12.4)	233.3 (29.1)

Fuente: CACEX

Cuadro 9

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DESDE BRASIL DE ALGUNOS PRODUCTOS DE ACERO

Descripción	Período					Enero - Noviembre	
	1978	1979	1980	1980	1980	1981	
.1 Chapas de acero al carbono laminadas en caliente							
1. Consumo aparente (1000 toneladas)	8.452	7.886	7.651	7.439	6.978		
2. Import. desde Brasil (1000 toneladas)	80	206	323	312	288		
3. Penetración de mercado Brasil (%)	0.9	2.6	4.2	4.4	4.1		
4. Importaciones desde Brasil (millones de dólares)	22.1	61.8	101.8	98.2	105.1		
Importaciones de otros artículos investigados desde Brasil (millones de dólares)							
.2 Planchas y bandas de acero al carbono laminadas en caliente	2.4	7.3	1.8	1.8	1.3		
.3 Planchas y bandas de acero al carbono laminadas en frío	0.3	2.5	0.5	0.5	3.7		
.4 Barras de acero al carbono laminadas en caliente	5.5	6.9	4.0	3.9	2.2		
.5 Barras de acero al carbono laminadas en frío	0.2	0.3	0.3	0.2	0.4		
.6 Perfiles estructurales de acero al carbono	4.6	4.9	--	--	4.8		
JBTOTAL (9,2 a 9,6)	13.0	21.9	6.6	6.4	12.4		
JTAL	35.1	83.7	108.4	104.6	117.5		

FUENTE: USITC: Certain steel products from Belgium, Brazil, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Romania, The United Kingdom, and West Germany (various cuadros).

En 1978 se implementó el Trigger Price Mechanism (TPM) con el propósito de evitar investigaciones individuales sobre dumping y subsidios a solicitud de la industria de acero. Se esperaba así alcanzar un uso más eficiente de los recursos de las agencias que administran las importaciones. El TPM cubría 32 amplias categorías de productos de acero, identificadas por el American Iron and Steel Institute. El precio base de TPM se calculaba trimestralmente (para reflejar fluctuaciones en los costos de producción y en los tipos de cambio), en base a los costos de producción en Japon, considerado el país productor más eficiente. El precio TPM era igual a un precio base, incrementado con "extras" ((por diferencias en las especificaciones de productos con referencia al producto de base) y costos de transporte (para cuatro puertos de entrada en los Estados Unidos). Los costos de producción de los productos de base fueron construidos y revisados periódicamente en base a las informaciones del Ministry of International Trade and Industry (MITI) del Japon, compiladas por las seis empresas integradas de acero mayores en el Japon (a 85% de utilización de la capacidad instalada).

A partir del 21 de febrero de 1978 los importadores de acero y productos de acero cubiertos por el programa TPM están obligados a llenar un Special Summary Steel Invoice (SSSI) para cada importación que excede un valor de US\$ 2500. La información adquirida de esa forma permitía al Departamento de Comercio conocer importaciones realizadas a precios inferiores a los estipulados por el TPM.

El 24 de marzo de 1980 el Departamento de Comercio anunció la suspensión del programa TPM, debido a la presentación de solicitudes para la imposición de derechos anti-dumping por parte de U.S. Steel Corporation. Esas solicitudes fueron contrarias a la filosofía del TPM, que trataba de evitar investigaciones a petición de empresas individuales.

El programa fue reintroducido a partir del 8 de octubre cuando US Steel acordó a retirar sus solicitudes. Sin embargo al programa se agregó un anti-surge provision, diseñado con el propósito de identificar rápidamente momentos en que importaciones a precios inferiores a los estipulados por el TPM o que parecen realizarse en condiciones de dumping o beneficiados por subsidios, podrían causar daño 1/.

-
- 1/ Esa provision agregaba entonces dos características nuevas al programa TPM: (1) Control (monitoring) de ondas (surges) de importaciones a precios desleales y (2) la extensión de investigaciones sobre comercio desleal en acero a importaciones subsidiadas o subvaluadas (dumping). Esa provision funciona como sigue:
1. Commerce, on request at any time, will consult with the U.S. industry concerning surges in apparently dumped or subsidized imports.
 2. Whenever steel mill product imports rise over 13.7 percent of apparent domestic consumption, the United States industry is operating below 87 percent capability utilization, and there appears to be a surge in imports of one or more specific products from one or more specific countries, Commerce will review the situation. If, as a result of this review, it appears that TPM is being evaded, appropriate action will be taken.
 3. Whenever aggregate imports exceed 15.2 percent of apparent domestic consumption, the U.S. industry is operating below 87 percent capability utilization, and there appears to be a surge in imports of one or more .../...

En esos casos el Departamento de Comercio puede iniciar investigaciones o poner informaciones no confidenciales a disposición de partes interesadas en los Estados Unidos, que pueden solicitar la imposición de derechos compensatorios o anti-dumping. El 11 de enero de 1982 el Departamento de Comercio nuevamente suspendió el TPM, debido a que varias empresas en su conjunto presentaron un gran número de solicitudes para la imposición de derechos compensatorios o anti-dumping, involucrando 9 productos y 11 países; entre ellos Brasil (Véase Cuadro 1, caso 9). El programa TPM sigue suspendido en la actualidad.

En el período de su vigencia el TPM posiblemente benefició las exportaciones de acero de Brasil en el sentido que permitía otorgar cierto monto de subsidios sin provocar la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos. El creciente número de investigaciones con respecto a productos brasileños en parte podría explicarse por la suspensión del TPM.

Las crecientes dificultades en las exportaciones de acero a los Estados Unidos indudablemente tiene efectos muy negativos sobre las ventas brasileñas a ese país por las siguientes razones: (1) la alta participación de las ventas a Estados Unidos en el total de las exportaciones brasileñas de productos siderúrgicos (Véase Cuadro 8) y (2) la crisis internacional en este sector. Debe mencionarse que gran parte de las exportaciones brasileñas de productos siderúrgicos a la CEE son sujetos a un acuerdo bilateral.

Para evitar la imposición de derechos compensatorios Brasil estaría buscando llegar a un acuerdo de limitación voluntaria de las exportaciones con los Estados Unidos.

3) Jugo de Naranja Congelado Concentrado

Estados Unidos y Brasil son los principales productores mundiales de jugo de naranja. Sin embargo mientras que la producción estadounidense se destina principalmente al consumo interno, la producción brasileña se dirige casi exclusivamente al mercado externo. Como consecuencia Brasil es el primer exportador mundial, participando de más de 80% de las exportaciones mundiales.

El comercio mundial de jugo de naranja a largo plazo se caracteriza por cierta tendencia a la sobre oferta, debido a que el crecimiento de la producción supera el del consumo. Otra característica es la vulnerabilidad de la producción estadounidense a factores climáticos, principalmente la posibilidad

.../... specific products from one or more specific countries, Commerce will examine the situation to ascertain whether the imports are apparently (1) being dumped on a cost or price basis, (2) the result of government subsidization, or (3) the result of fair competition.

Vease: United States International Trade Commission: Certain Steel Products from Belgium, Brazil, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Romania, the United Kingdom, and West Germany. Washington, D.C., 1982, v.2 (USITC Publication/221).

de heladas en Florida, la mayor región productora. Ese factor provoca oscilaciones en el volumen de la producción estado unidense y del comercio mundial y consecuentemente en los precios en el mercado mundial. El comercio mundial, por último, se caracteriza por un fuerte proteccionismo tarifario en los principales países importadores. En la CEE el arancel externo común es de 19% ad valorem. En Estados Unidos las importaciones son gravadas con un derecho específico de alrededor de 5010 dólares por toneladas 1/. El equivalente del derecho específico en términos ad valorem es inversamente relacionado con las fluctuaciones del precio mundial. Una aproximación de los aranceles que gravitan sobre importaciones desde Brasil se obtiene al relacionar el derecho específico por tonelada con el valor unitario de las exportaciones desde Brasil:

Año	Derecho específico en los Estados Unidos	Valor unitario de las exportaciones brasileñas hacia los Estados Unidos	Relación (%)
	(1)	(2)	(3)=100x(1)/(2)
1974	501	520	96.3
1975	501	452	110.8
1976	501	471	106.4
1977	501	953	52.6
1978	501	986	50.8
1979	501	956	52.4
1980	501	847	59.1
1981	501	1.034	48.5

Como se puede observar los aranceles estadounidenses que gravitan sobre jugo de naranja concentrado son muy elevados 2/.

Los productores brasileños tratan de defender los precios de exportación a través de acuerdos que estipulan precios mínimos y obligaciones de mantener stocks en periodos de cotizaciones internacionales insatisfactorias. Generalment

1/ El arancel es igual a 35 centavos de dolar por libra de solido soluble. El jugo brasileño, destinado al mercado externo es concentrado a 65º Brix congelado; una tonelada de jugo de concentrado congelado así contiene 1433 libras de sólido soluble. El arancel por tonelada es entonces igual a 501.55 (=1433 x 0.35) dólares.

2/ Una parte significativa del jugo de naranja concentrado brasileño entra al mercado estadounidense bajo el sistema draw back (para exportación de jugo en grado de concentración natural, principalmente a Canada). En ese caso los importadores en los Estados Unidos obtienen restitución casi total de los impuestos de importación. Debe mencionarse que en los Estados Unidos derechos compensatorios son restituibles bajo el sistema draw back.

las exportaciones son gravadas con recargos ("cuotas de contribución"), en defensa de los precios y para contribuir al costo de financiamiento de stocks en manos de las empresas.

El sector no es beneficiado por el premio fiscal. Considerando esa exclusión, en combinación con el proteccionismo tarifario en los Estados Unidos y la política brasileña con respecto a los precios de exportación, será altamente difícil atribuir daño que sufre la industria nacional en los Estados Unidos a los efectos de comercio desleal - como alegan productores en los Estados Unidos - sobre los precios a que el jugo de naranja concentrado brasileño es ofertado en el mercado estadounidense.

ANEXO II: SITUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON RESPECTO A DERECHOS COMPENSATORIOS A FINES DE 1982 1/

1) Calzado excepto de cuero

La CCI se ha propuesto iniciar una investigación de daño, de acuerdo con sección 104 (b) de la Ley de Convenios Comerciales de 1979, a fines de 1982 o a principios de 1983. El Departamento de Comercio tiene un calendario tentativo para llegar a una determinación final en abril de 1983. En el pasado se han aplicado diferentes valores de derechos compensatorios. El derecho actual de 1% tiene vigencia desde el 12 de julio de 1979.

2) Aceite de recino y algunos de sus derivados

a) Aceite de recino

En marzo de 1976 el secretario del Tesoro, a raíz de una investigación anti-subsidios, impuso un derecho compensatorio de 11.3% ad valorem. A partir de 1979 eso fué reducido gradualmente, hasta alcanzar 1% a medianos de 1981. En julio de 1981 fué aumentado a 4.66%, porque el Gobierno de Brasil otorgó beneficios mayores a la exportación de aceite de recino hidrogenado a través de créditos preferenciales. En diciembre de 1981 el derecho compensatorio fué reducido a 2.53%.

b) Algunos productos de aceite de recino

A partir del 24 de diciembre de 1981 se requiere un depósito de 2.53% para la importación de algunos derivados de aceite de recino desde Brasil. El Gobierno de Brasil ha pedido que la CCI, de acuerdo con sección 104 (b) de la Ley de Convenios Comerciales de 1979 realice una investigación de daño, que debe ser cumplido antes del 17 de julio de 1984.

El 16 de marzo de 1976 el Secretario del Tesoro impuso un derecho compensatorio de 11.3%. Posteriormente esa tarifa fué reducida en varias oportunidades. El último derecho compensatorio fijado por el Departamento de Comercio fué de 1.72% y se aplicaba a las importaciones de artículos exportados en el período del 7 al 31 de diciembre de 1979. El derecho compensatorio que gravará las importaciones realizadas en 1980 (y posiblemente 1981) será determinado por una revisión que el Departamento de Comercio está efectuando y que según se espera será concluido alrededor del 31 de marzo de 1983.

1/ Esta información fué preparada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos a solicitud de la CEPAL.

3) Hilado de algodón

De acuerdo con los resultados finales de la revisión administrativa de este caso, que son efectivos a partir del 9 de abril de 1982, se estableció un derecho compensatorio del 3.55%. Esa tasa grava los artículos importados (o retirados de almacenes de aduana) a partir del 1º de enero de 1981.

4) Tijeras y sus hojas

No hubo procedimientos relacionados con las importaciones de tijeras y sus hojas en 1981 y 1982.

5) Arrabio

La CCI completó una investigación final de daño el 11 de marzo de 1980, llegando a una determinación afirmativa de daño: Investigación nº 701-TA-2 (final). La "Determinación final" del Departamento de Comercio que actualmente tiene vigencia es la del 31 de diciembre de 1979, en que se estimaron subsidios netos que, según empresas exportadoras, varían entre 2.85 y 15.42%, con un promedio ponderado del 6.07%.

6) Ropas de cuero para hombres y muchachos

Los Estados Unidos no aplican derechos compensatorios a las importaciones de estos artículos desde Brasil. En febrero de 1979 la CCI determinó que importaciones de confecciones de cuero para hombres y muchachos desde Brasil no causaban daño a la industria nacional.

7) Algunos productos de textiles

El orden de derechos compensatorios correspondientes a estos artículos fue revocado el 24 de enero de 1980.

8) Carteras de cuero para señoras

No hay procedimientos en curso en relación a carteras de cuero para señoras importadas desde Brasil. En enero de 1976 el Secretario del Tesoro encontró subsidios, pero los derechos compensatorios fueron eliminados en julio de 1976, a través de un waiver. Después de legalizarse la investigación de daño con respecto a artículos importados libres de impuestos de importación en 1980 se encontró un subsidio con respecto a ese artículo importado desde Brasil de solamente 1%. El solicitante retiró el caso (por lo cual los procedimientos fueron terminados).

9) Chapas de acero al carbono

El 24 de agosto de 1982 el Departamento de Comercio concluyó un acuerdo de suspensión ^{1/} con el Gobierno de Brasil, con el fin de evitar la imposición de un derecho compensatorio de 12.16%. El cumplimiento del acuerdo será controlado por el Departamento de Comercio.

10) Alambrón

Como resultado de una solicitud registrada el 8 de febrero de 1982 la CCI llevó a cabo una investigación preliminar que resultó en la determinación afirmativa sobre la existencia de una indicación razonable de daño (Investigación 701-TA-148, 149 y 150). La investigación final fue terminada a pedido del Departamento de Comercio, que suspendió la investigación el 21 de setiembre de 1982 al firmar un acuerdo de suspensión con el Gobierno de Brasil, según el cual Brasil aplica un impuesto a la exportación con destino los Estados Unidos del 14.81%.

11) Alambre para concreto pretensado

Como resultado de una solicitud registrada el 4 de marzo de 1982 la CCI realizó una investigación preliminar (Nº 701-TA-152), que terminó en la determinación afirmativa de una indicación razonable de daño. El 24 de agosto de 1982 el Departamento de Comercio firmó un acuerdo de suspensión con el Gobierno de Brasil, introduciéndose un impuesto a la exportación destinada a los Estados Unidos del 13.89%.

12) Tubos de acero al carbono con costura, de pequeño diametro

Como resultado de una solicitud registrada el 7 de mayo de 1982 la CCI está conduciendo una investigación final (Nº 701-TA-165 (Final)). Según el calendario de la CCI la determinación final debe comunicarse al Departamento del Comercio cerca del 8 de febrero de 1983.

13) Algunos productos de acero inoxidable

La petición para realizar investigaciones con respecto a importaciones de algunos productos de acero inoxidable se registró el 13 de julio de 1982. Como resultado de su investigación preliminar el Departamento de Comercio determinó un valor de subsidios del 12.5%. En caso de determinaciones finales afirmativas de las agencias responsables se espera que un orden para la imposición de derechos compensatorios será emitido alrededor del 18 de marzo de 1983.

^{1/} El acuerdo consiste en la aplicación de un impuesto de exportación del 12.16% cuando los artículos correspondientes son exportados a los Estados Unidos.

114) Algunos aceros para herramientas

Como resultado de una solicitud registrada el 24 de agosto de 1982 el Departamento de Comercio está realizando una investigación sobre subsidios. La determinación será comunicada alrededor del 27 de diciembre de 1982. La CCI determinó el 13 de setiembre de 1982 que existe una indicación razonable de daño.

115) Jugo de naranja concentrado y congelado

La CCI comunicó el 30 de agosto que existe indicación razonable de daño. El Departamento de Comercio determinará a mediados de diciembre si los exportadores brasileños reciben subsidios, así como su valor neto.

116) Aviones Bandeirante

El 21 de setiembre de 1982 la CCI determinó que no existía indicación razonable de daño a una industria en los Estados Unidos como consecuencia de importaciones de aviones Bandeirante.

BIBLIOGRAFIA

01. BRYAN, Greyson. Taxing unfair international trade practices; a study of U.S. antidumping and countervailing duty laws. Massachusetts, Lexington Books, 1980.
02. COUNTERVAILING DUTIES: title VII of the tariff act of 1930, as amended. In: Twenty-fifth Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program 1980-1981. Washington, s.d. p.171-174 - Appendix E
03. GATT. Agreement on interpretation and application of articles VI, XVI and XXIII of the general agreement on tariffs and trade. Geneva, 1979, 41 p.
04. GATT. Basic instruments and selected documents. Geneva, Mar. 1980, 393 p. (Supplement, 26 - protocols, decisions, reports 1978-1979 and session, 35).
05. GATT. Basic instruments and selected documents. Geneva, 1969. v.4.
06. QUEROL, Vicente. La ley de comercio exterior de los Estados Unidos de America. México, s.ed., 1982. (La biblioteca del Especialista en Comercio Exterior, 10).
07. THOUMI, Francisco Elías & URIBE, Mária Clara. La administración de la cláusula de Salvaguardia y los casos de precio subvaluado contra las exportaciones latinoamericanas y colombianas a Estados Unidos. (Primer borrador). s.n.t. mimeo.
08. UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Agreements being negotiated at the multilateral trade negotiations in Geneva - U.S. International Trade Commission Investigation nº 332-101; analysis of nontariff agreements, introduction and overview of legal issues, subsidies, countervailing duty measures agreement. Washington, U.S. Government Printing Office, Aug. 1979. 285 p. (MTN Studies, 6-part 1).
09. UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Agreements being negotiated at the multilateral trade negotiations in Geneva - U.S. International Trade Commission Investigation nº 332-101; industry/agriculture sector analysis. Washington, U.S. Government Printing office, Aug. 1979. 366 p. il. (MTN Studies, 6 - part 5).
10. UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Carbon steel wire rod from Brazil, Belgium, France and Venezuela. Washington, D.C. March 1982. 61 p. il. (USITC Publication, 1230).
11. UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Certain leather wearing appare from Colombia and Brazil. Washington, Feb. 1979. p. irreg. il. (USITC Publication, 948).

12. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Certain steel products from Belgium, Brazil, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Romania, The United Kingdom, and West Germany. Washington, D.C., 1982 v.1 (USITC Publication, 1221).
13. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Certain tool steels from Brazil and the Federal Republic of Germany. Washington, D.C. Sept. 1982. 6 il. (USITC Publication 1288).
14. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Gloves and glove linings of Fur on the skin from Brazil. Washington, Feb. 1979. p. irreg. il. (USITC Publication, 941).
15. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Hot-rolled stainless steel bar, cold formed stainless steel bar, and stainless steel wire rod from Brazil. Washington, D.C. Aug. 1982. 86 p. il. (USITC Publication, 12
16. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Methyl alcohol from Brazil. Washington, Oct. 1977. p. irreg. il. (USITC Publication, 837).
17. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Pig iron from Brazil. Washington Mar. 1980. p. irreg. il. (USITC Publication, 1048).
18. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Prestressed concrete steel wire strand from Brazil, France and the United Kingdom. Washington, D.C. Apr. 1982. 47p. il. (USITC Publication, 1240).
19. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Summary of statutory provisions related to import relief. Washington, Apr. 1980. 17 p. (USITC Publication, 1057).
20. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Varios statements presentados en los "hearings before the USITC". In: _____ . File for public inspection: nonrubber footwear, (TA-203-7).
21. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Welded carbon steel pipes and tubes from Brazil, France, Italy, The Republic of Korea, and West Germany. Washington, D.C. June 1982. 50 p. il. (USITC Publication 1262).
22. ~~UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.~~ Yarns of wool from Uruguay and Brazil. Washington, Feb. 1979. p. irreg. il. (USITC Publication, 940).