

Sección internacional

COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPA

El sistema antidumping: ¿otra barrera al libre comercio?

El artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) define al *dumping* como "la introducción de los productos de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal". Para los miembros del Acuerdo, esta práctica es condenable cuando "causa o

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., sino en los casos en que así se manifieste.

amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa notoriamente la creación de una producción nacional".¹

Para combatir la exportación en condiciones de *dumping*, y dadas las limitaciones del artículo VI, el GATT ha tratado de perfeccionar la legislación. Desde el 1 de enero de 1980, las prácticas de *dumping* se definen y penalizan con base en el Código *Antidumping* Revisado.² A ese ordenamiento se ajustan los sistemas y las legisla-

1. Véase "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", en Luis Malpica de Lamadrid, *¿Qué es el GATT? Las consecuencias prácticas del ingreso de México al Acuerdo General*, Grijalbo, México, 1988, anexo 1, p. 473.

2. Su nombre oficial es "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio". Se emitió el 12 de abril de 1979 en la Ronda de Tokio en sustitución del reglamento *antidumping* negociado en la Ronda de Kennedy.

ciones sobre ese particular de los países adheridos al Código.³ El contenido de éste⁴ es en lo fundamental el siguiente:

1) Método para determinar la existencia de *dumping*: cálculo del valor normal de un producto que, comparado con el precio de exportación, determina la magnitud de esa forma de competencia desleal (artículo 2).

2) Criterios para evaluar el daño o la amenaza de daño a la producción nacional: proporción de importaciones objeto de *dumping*, efecto de éste en los precios y productos nacionales, y eliminación de los factores que causan daño, pero que no están asociados a esa práctica (artículo 3).

3. Hasta el primer semestre de 1987, 24 países lo habían aceptado. Véase GATT, *Actividades 1986*, Ginebra, junio de 1987.

4. Véase "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", en Luis Malpica de Lamadrid, *op. cit.*, anexo 10, pp. 705-725.

3) Requisitos que debe cumplir una solicitud para que se inicie una investigación (documentación que pruebe que existe *dumping*, daño a la producción y relación causal entre éstos), así como las características generales del procedimiento (artículo 5).

4) Derechos y obligaciones de las partes interesadas para obtener y proporcionar la información con objeto de acusar o defenderse de una investigación *antidumping* (artículo 6).

5) Condiciones en las que se puede lograr la suspensión de una investigación como resultado de un acuerdo de precios (artículo 7).

6) Establecimiento, forma de aplicación y duración de un derecho *antidumping* (artículos 8 y 9).

7) Requisitos para imponer medidas provisionales y las formas de éstas (artículo 10).

8) Condiciones en las que se aplica con retroactividad un derecho *antidumping* (artículo 11).

9) Requisitos para aplicar medidas en favor de un tercer país (artículo 12).

10) Trato a los países en desarrollo (artículo 13).

11) Características del Comité del GATT encargado de las prácticas *antidumping*, y procedimientos para realizar consultas y solucionar diferencias (artículos 14 y 15).

Explicación teórica del dumping

El *dumping* es un caso particular de lo que la teoría microeconómica denomina "discriminación de precios". En general, ésta ocurre cuando una empresa, cuyo objetivo principal es maximizar ganancias, establece precios distintos para sus productos que se venden en mercados separados. Si bien el caso típico se refiere a la venta de productos idénticos, pueden discriminarse los precios de bienes que poseen características ligeramente diferentes. La diversidad en la preferencia y el ingreso de los consumidores así como la existencia de productos sustitutos ocasionan que una empresa enfrente funciones específicas de demanda en cada uno de sus mercados. Esto permite que la empresa fije precios di-

ferentes para un mismo producto, dependiendo de la elasticidad-precio de la demanda en cada uno de los mercados en los que concurre; así, establecerá un precio mayor en el mercado cuya demanda sea más rígida, es decir, donde la elasticidad-precio sea menor.

Otro requisito para la discriminación de precios es que los mercados estén completamente separados, de tal forma que los consumidores del mercado con precios altos no puedan comprar en el más barato.

El mercado internacional brinda condiciones adecuadas para efectuar la discriminación de precios. En general los mercados nacionales están separados por barreras, desde geográficas hasta las que prohíben las importaciones, pasando por las arancelarias. Esto hace incosteable la reventa de productos del mercado más barato al más caro, debido a los costos de transporte y al pago de tarifas de importación. De esta forma, una empresa que desee maximizar sus utilidades y esté en condiciones de imponer sus precios en el mercado nacional exportará a precios más bajos, es decir, practicando el *dumping*.⁵

En teoría hay tres tipos de *dumping*: persistente, rapaz y esporádico. El primero surge del deseo de maximizar utilidades; la empresa percibe que sus mercados nacional y externo están desvinculados debido a los altos costos de transporte que implicaría trasladar una mercancía de uno a otro, así como a los aranceles y otras barreras al comercio.

El *dumping* rapaz es quizá la forma más perjudicial de discriminación de precios en el comercio internacional. Se practica de forma temporal y consiste en vender deliberadamente los productos a precios inferiores a su valor normal. Su propósito es eliminar a los competidores en el mercado externo y favorecer una situación monopólica. El *dumping* rapaz sólo se ejecuta du-

5. Para ello se debe considerar que la demanda nacional del producto en cuestión es inelástica en comparación con la que existe en el país al que se exporta. El análisis teórico de la "discriminación de precios" puede verse en cualquier libro de microeconomía (por ejemplo, A. Koutsoyiannis, *Modern Microeconomics*, Hong Kong, 1981, pp. 192-201, y Donald Stevenson Watson, *Price Theory and its Uses*, Boston, 1963, pp. 311-327) y su aplicación al *dumping* en Miltiades Chacholiades, *Economía Internacional*, McGraw-Hill, México, 1981, pp. 247-279.

rante el tiempo necesario para colocar a la empresa que lo efectúa en una posición que le permita dominar el mercado externo en cuestión y maximizar sus ganancias a largo plazo, aunque en el corto le implique pérdidas. En principio esta práctica beneficia a los consumidores locales, aunque a la larga la empresa "rapaz" impone precios mayores debido a su poder monopólico sobre el mercado.

El *dumping* esporádico es una discriminación ocasional de precios. Se da principalmente cuando una empresa tiene excedentes de producción y para evitar distorsiones en el mercado interno vende el remanente al exterior a precios inferiores a los del mercado interno. Por su carácter temporal, a esta clase de *dumping* no se le considera perjudicial; por otra parte, beneficia a los consumidores del país que importa, quienes durante cierto tiempo pagan precios menores sin ocasionar daños importantes a la industria del lugar.

El reglamento antidumping de la CEE

En general el sistema *antidumping* de la Comunidad se enmarca dentro de las normas del GATT. De hecho, la CEE se convirtió en uno de los primeros miembros del Código *Antidumping* Revisado al aceptarlo el 17 de diciembre de 1979, meses después de haberse adoptado en la Ronda de Tokio de Negociaciones Comerciales.

Durante más de nueve años la CEE ha desarrollado una legislación cada vez más precisa para defenderse de las importaciones en condiciones de *dumping*. Los dos reglamentos más importantes son el núm. 2176/84 del 23 de julio de 1984⁶ "relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de *dumping* o de subvenciones por parte de países no miembros de la Comunidad Económica Europea"; éste tuvo una modificación importante en junio de 1987 (reglamento núm. 1761/87) que establece la posibilidad de imponer derechos *antidumping* a ciertos productos cuyo origen y destino sea la Comunidad.⁷ El otro ordenamiento es la norma vigente, adoptada por el Consejo de Ministros el 11 de

6. Véase *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 30 de julio de 1984.

7. Más adelante se reseña tal modalidad. Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *Boletín de las Comunidades Europeas*, año 20, núm. 6, Bruselas, 1987, pp. 81-82.

julio de 1988 (reglamento núm. 2423/88),⁸ cuyo propósito es incluir una serie de prácticas utilizadas en los procedimientos *antidumping* que no encajaban del todo en el reglamento anterior.

El análisis exhaustivo del reglamento *antidumping* de la Comunidad y de sus cambios en 1988 está fuera del alcance de esta nota, en la cual sólo se pretende dar una visión general de los principales elementos de la nueva legislación.⁹

De acuerdo con el reglamento, cualquier producto que se introduzca a la Comunidad en condiciones de *dumping* podrá gravarse con un impuesto *antidumping*. En él se considera que existe *dumping* cuando un producto se exporta a la CEE a un precio que es inferior al valor normal de un producto idéntico o similar.

Hay varios criterios para determinar el valor normal. El más simple consiste en tomar el precio que realmente se paga "en el curso de operaciones comerciales normales" por un producto similar destinado al consumo en el país exportador o de origen. Cuando esto no es posible, existen otros métodos, entre los que destacan la selección del precio de un producto similar que se exporte a un tercer país o el valor reconstruido a partir de la suma de los costos de producción y un margen razonable de utilidades.

El precio de exportación seleccionado para realizar una investigación *antidumping* es "el precio realmente pagado o por pagar por el producto vendido para exportación a la Comunidad neto de todos los impuestos, descuentos y rebajas". Cuando no sea posible obtener un precio de exportación debido a que se considere que hay asociación o acuerdo compensatorio entre el exportador y el importador se puede calcular con base en el precio con el que el

producto importado se revende por primera vez a un consumidor independiente.

Una vez que se han obtenido el valor normal y el precio de exportación, se procede a calcular el margen de *dumping* que consiste en la "cantidad en la que el valor normal excede al precio de exportación".

La imposición de un derecho *antidumping* definitivo exige, además de que se compruebe la discriminación de precios, que se demuestre la existencia de una relación causal entre éste y el daño que experimenta o puede sufrir una industria establecida en la Comunidad, o bien el retraso en la creación de una industria.

El examen para determinar el daño, producto de las importaciones objeto de *dumping*, debe excluir todos los factores no relacionados con éstas, tales como la contracción de la demanda y los precios y volúmenes de importaciones de otras mercancías que no se introduzcan con esa práctica, pero que también afecten negativamente a la industria de que se trate.

Entre los factores que se utilizan para decidir si las importaciones objeto de *dumping* causan daño a la industria comunitaria están: el volumen de importación del producto, en caso de que haya aumentado considerablemente tanto en términos absolutos como con relación a la producción y el consumo de la Comunidad; el grado en que los precios de los productos objeto de *dumping* se han subvalorado respecto al precio de un producto similar en la Comunidad, y el efecto directo sobre la producción, la capacidad utilizada, las ventas, el empleo, etcétera, del sector económico afectado.

De acuerdo con el reglamento, cualquier persona física o jurídica, o cualquier asociación sin personalidad jurídica que actúe en nombre de un sector económico de la Comunidad, puede formular una queja si se considera lesionado o amenazado por importaciones objeto de *dumping*. La denuncia deberá contener elementos suficientes que demuestren la existencia de *dumping*, así como el daño resultante. De no ser así la queja se rechazará sin que la Comisión de las Comunidades Europeas emprenda ninguna investigación. En caso de autorizarse, ésta irá acompañada del análisis del daño. La investigación cubre normalmente un período no menor de seis meses inmediatamente anterior al inicio de ésta y de-

berá finalizar en un año, contado a partir de su apertura.

Una investigación puede concluir sin que se impongan derechos provisionales o definitivos si en su curso se llega a un acuerdo-compromiso que la Comisión considere aceptable. Éste puede consistir en una revisión de precios o en una suspensión de las exportaciones objeto de *dumping*, de tal forma que esta práctica desleal desaparezca junto con el daño que provoca.

Para evitar que una industria particular siga siendo perjudicada durante el curso de una investigación, la Comisión impone un derecho *antidumping* provisional si un análisis preliminar determina que un producto se importa en condiciones de *dumping* y, por tanto, ocasiona un perjuicio. "En tales casos, el despacho a libre práctica en la Comunidad de los productos de que se trate quedará condicionado al depósito de una garantía por el importe del derecho provisional." Los derechos provisionales tienen una vigencia máxima de cuatro meses.

Cuando el resultado de la investigación sea que un producto se exporta en condiciones de *dumping*, causando perjuicio a la producción comunitaria, el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, impondrá un derecho compensatorio definitivo. El importe de éste no debe sobrepasar el margen de *dumping* descubierto en la investigación, pero sí puede ser menor si es suficiente para eliminar el daño.

Una modalidad importante del sistema *antidumping* de la Comunidad, que lo hace diferente del de otros países, es que se pueden imponer derechos *antidumping* definitivos a productos que se venden y fabrican (o se ensamblan) en el espacio comunitario. Para ello se deben cumplir las siguientes condiciones:

- Que el producto lo ensamble o lo produzca un grupo vinculado con alguno de los fabricantes a cuyas exportaciones de un bien similar se aplica derecho *antidumping* definitivo.
- Si el proceso de ensamble o producción se inició o se incrementó en forma notable después de que se emprendió una investigación *antidumping*.
- Si el importe de las partes o materiales utilizados en el ensamble o la producción, y cuya procedencia sea el país de origen del producto sujeto a derecho *an-*

8. Véase *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 2 de agosto de 1988.

9. Aunque aquí sólo se analiza el *dumping*, el reglamento que se trata en seguida incluye también el trato a las subvenciones. En general el procedimiento para determinar si existe o no subvención a un producto importado por la Comunidad es el mismo que para el *dumping*. Conceptualmente el *dumping* y la subvención son dos fenómenos distintos; sin embargo, los dos pueden tener efectos negativos en la producción del país importador.

tidumping, excede en por lo menos 50% el valor de todas las otras partes o materiales empleados.

En general todo derecho *antidumping* impuesto por el Consejo, así como los compromisos contraídos durante las investigaciones, caducan después de cinco años en vigor o desde que fueron modificados o confirmados por última vez.

Práctica justa, no proteccionismo

De acuerdo con la Comisión, las reformas al reglamento *antidumping* que se realizaron el año pasado son "meramente técnicas" y no constituyen ningún cambio significativo en la práctica de la Comunidad, la cual "se basa en el artículo VI del GATT y en el Código *Antidumping*". Willy de Clercq, comisionado europeo en relaciones exteriores, afirmó recientemente que "la política de la Comunidad en esa materia difiere de la de otros países en un aspecto fundamental: es incuestionablemente la más liberal." Según De Clercq, las investigaciones *antidumping* de la CEE son consideradas en el GATT como "las más transparentes".¹⁰

Según algunos especialistas las afirmaciones de la Comisión sobre las reformas "técnicas" a la legislación *antidumping* son engañosas, pues los cambios, aunque en esencia son técnicos, tendrán efecto importante en las futuras investigaciones *antidumping*. "El resultado de los casos *antidumping* depende usualmente de aspectos técnicos, no —o raramente— de cuestiones legales."¹¹ Por otro lado, de acuerdo con los especialistas y a diferencia de lo que asegura la euroburocracia, es dudosa la compatibilidad de las reformas del sistema comunitario con las reglas del GATT. Sin embargo, este problema sólo puede aclararlo el Comité del GATT encargado del Código *Antidumping*.

Asimismo, se han objetado las reformas al reglamento comunitario porque no se

10. Véase Willy de Clercq, "Fair Practice, not Protectionism", en *Financial Times*, 21 de noviembre de 1988.

11. Véase Jean-Françoise Bellis, Edwin Vermulst y Paul Waer, "Further Changes in the EEC *Anti-dumping* Regulation: A Codification of Controversial Methodologies", en *Journal of World Trade*, vol. 23, núm. 2, 1989.

consultaron con el Parlamento Europeo, más aún cuando la ley *antidumping* cobra creciente importancia como el principal instrumento de protección de la Comunidad. Si bien el nuevo reglamento incorpora prácticas administrativas para las investigaciones *antidumping* que no se incluían en el anterior, es "deplorable" que las instituciones comunitarias no aprovechen la oportunidad para agregar a la legislación otras prácticas importantes y no siempre claras, como los métodos para calcular el daño.

En opinión de los especialistas, los cambios que se hicieron al reglamento el año pasado tienen un efecto neutral en ciertos aspectos y en otros aumentan la posibilidad de descubrir *dumping*; es decir, la nueva legislación contiene algunos elementos técnicos que facilitan la creación de márgenes artificiales de *dumping*.

Al respecto, destacan los cambios al cálculo del costo de producción y el valor construido del producto del que se sospecha que se exporta en condiciones de *dumping*. Este método permite a la Comisión calcular el costo como si se hubiera vendido en el mercado nacional. En él se consideran los costos de producción de los productos exportados, pero los gastos generales relevantes (y ganancias) que se toman en cuenta son en los que se incurre al vender en el mercado de origen.

Es difícil aplicar esta metodología cuando el exportador no vende el producto sujeto a investigación en su mercado nacional, pues no incurre en gastos generales (o realiza una ganancia) en él. Por tanto, la Comisión debe usar otro método para calcular tanto el costo de la mercancía como el margen de ganancia que el productor habría obtenido si la hubiera vendido en el mercado nacional.

Para este caso, la nueva regulación *antidumping* establece el siguiente orden de preferencias para determinar los gastos generales (de venta y administrativos, entre otros) y las ganancias:

- Primero, se usarán los del productor/exportador en sus ventas rentables de un producto similar en su propio país;

- si éstos no están disponibles, no son confiables o no son apropiados, se utiliza-

rán los de otros productores/exportadores en sus ventas rentables de un producto similar en su país, o

- si las opciones anteriores no son viables, se considerarán los de los productores/exportadores en el mismo sector de negocios en su país.

En 1985 la Comisión adoptó por primera vez ese orden de preferencias en el caso de máquinas de escribir electrónicas procedentes de Japón. Desde entonces se ha utilizado con éxito para crear amplios márgenes de *dumping* a productos de compañías de este país, especialmente por medio del uso de altos márgenes de ganancia, con frecuencia poco representativos (de 47 a 75 por ciento para esas máquinas y de 37% para las impresoras de matriz de puntos). Antes de estos casos la Comisión empleaba márgenes de ganancia promedio de alrededor de 5 a 6 por ciento para calcular el costo de producción de un producto en investigación.

Algunos especialistas se preguntan por qué las compañías japonesas jamás han objetado el uso de un margen excesivo de ganancia, pues el Código *Antidumping* del GATT señala claramente que "como regla general, la adición de ganancias no debe exceder las ganancias normalmente obtenidas por las ventas de productos de la misma categoría general en el mercado interno". Al legalizar la metodología empleada en el caso de las máquinas de escribir, el reglamento de la comunidad convirtió la norma del GATT en una mera excepción, más que en un criterio general.

El orden de preferencias que establece dicho reglamento para calcular los gastos generales y las ganancias impide al productor/exportador que no haya tenido ventas internas determinar con anticipación si su política de precios merece derechos *antidumping*; sólo la investigación de la CEE le revelará si en el pasado exportó a la Comunidad en condiciones de discriminación de precios.

El reglamento de la CEE en vigor desde 1988 hace más sencillo hallar márgenes de *dumping*. Al contrario de la opinión de Willy de Clercq en el sentido de que el sistema *antidumping* es un arma para defender a las industrias comunitarias de prácticas de comercio desleales, los observadores externos lo consideran una forma importante de proteccionismo de la Comunidad. □

Juan Rocha