

Una decisión estadounidense sobre derechos compensatorios

El caso del amoniaco mexicano

DEPARTAMENTO DE COMERCIO
DE ESTADOS UNIDOS

RESUMEN

Resolvemos que a los fabricantes, productores o exportadores mexicanos de amoniaco anhidro o acuoso no se les otorgan ciertas ventajas que constituyen subsidios o concesiones, en el sentido utilizado en la ley sobre derechos compensatorios, según

se describe en la sección "El campo de la investigación" de este aviso. La concesión o subsidio neto es mínimo y, por consiguiente, nuestra resolución definitiva sobre el establecimiento de derechos compensatorios es negativa.

Fecha de vigencia: 22 de junio de 1983.

DECISIÓN DEFINITIVA

Sobre la base de nuestra investigación, concluimos que el Gobierno de México ha otorgado ciertos beneficios a los fabricantes, productores o exportadores mexicanos de amoniaco anhidro o acuoso, según se describe en la sección "El campo de la investigación" de este aviso. Sin embargo, se estima que la concesión o subsidio neto es de 0.22% *ad valorem*, lo cual es mínimo. Por consiguiente, resolvemos que a los fabricantes, productores o exportadores mexicanos de amoniaco anhidro o acuoso no se les conceden beneficios que constituyan subsidios o concesiones en el sentido de la sección 303 de la Ley.

HISTORIA DEL CASO

El 28 de octubre de 1982 recibimos una solicitud de los abogados representantes de los industriales de Estados Unidos productores de amoniaco anhidro y acuoso. En la solicitud se sostiene que el Gobierno de México otorga subsidios o concesiones,

En octubre de 1982, los productores estadounidenses de amoniaco solicitaron a la Administración del Comercio Internacional, del Departamento de Comercio de Estados Unidos, que se impusieran derechos compensatorios a la importación de amoniaco procedente de México sobre la base de que los productores de este país recibían subsidios o concesiones gubernamentales. El 22 de junio de 1983, el *Federal Register*, vol. 48, núm. 121, pp. 28522-28527, publicó la decisión de ese organismo, según la cual no corresponde imponer tales derechos. En la decisión se describen la solicitud de los industriales estadounidenses, la investigación que se llevó a cabo y las normas jurídicas aplicadas. Este documento tiene gran importancia, no sólo para el producto de que se trata, sino para la política de exportaciones del país, porque señala un camino que debería seguirse de manera sistemática y con una visión de conjunto. Por tales razones, se presenta en esta sección que habitualmente recoge los estudios del Bancomext destinados a promover un mejor conocimiento de las posibilidades comerciales de México. [Traducción del inglés de Rubén Svirsky. En el *Federal Register* se publicó con el título "Resolución definitiva que niega el establecimiento de derechos compensatorios al amoniaco anhidro y acuoso proveniente de México".]

en el sentido previsto en la sección 303 de la Ley, a la producción o exportación de amoniaco anhidro o acuoso.

Consideramos que la solicitud contenía elementos suficientes para iniciar una investigación sobre derechos compensatorios, investigación que iniciamos el 14 de noviembre de 1982 (*Federal Register*, vol. 47, p. 53440). Declaramos que esperábamos emitir una decisión preliminar el 21 de enero de 1983, o antes.

México no es un "país comprendido por el Acuerdo" en el sentido empleado en la sección 701(b) de la Ley y, por tanto, en esta investigación es aplicable la sección 303 de ese ordenamiento. Según esta sección, puesto que parte de la mercancía investigada es gravable, no se requiere que los industriales nacionales sostengan, ni que la Comisión de Comercio Internacional (CCI) de Estados Unidos resuelva, que las importaciones de ese producto ocasionan o amenazan ocasionar un daño material a la industria estadounidense. De manera similar, con respecto a la mercancía no gravable, no se requiere que la CCI determine la existencia de daño porque no hay "obligaciones internacionales", en el sentido empleado en la sección 303(a)(2) de la Ley, que exijan tal determinación para productos no gravables provenientes de México.

El 6 de diciembre de 1982, en Washington, D.C., presentamos al Gobierno de México un cuestionario sobre los alegatos contenidos en la solicitud. En una carta fechada el 16 de diciembre de 1982, el Gobierno de México solicitó que se designara a este caso como "extraordinariamente complicado", según lo establecido en la sección 703(c)(1)(B) de la Ley. El 29 de diciembre de 1982 pospusimos la decisión preliminar hasta no después del 28 de marzo de 1983. De acuerdo con la sección 703(c)(1)(B) de la Ley, resolvimos que el caso es extraordinariamente complicado porque las prácticas subsidiatorias alegadas son numerosas y complejas y porque presentan cuestiones novedosas (*Federal Register*, vol. 48, p. 683). Establecimos que el Gobierno de México y las otras partes involucradas estaban cooperando y que se necesitaba tiempo adicional para tomar la decisión preliminar.

El 1 de febrero de 1983 el Gobierno de México dio respuesta a nuestro cuestionario. El 4 de febrero de 1983 proporcionó información adicional. Después de analizar la respuesta del Gobierno de México, formulamos nuevas preguntas y pedidos de información en una carta del 18 de febrero de 1983. El Gobierno de México respondió proporcionando información adicional el 4 de marzo de 1983.

Petróleos Mexicanos (Pemex), un organismo público especial que produce y exporta amoniaco, suministró información adicional los días 17 y 25 de marzo de 1983.

El 28 de marzo de 1983 emitimos nuestra decisión preliminar en esta investigación (*Federal Register*, vol. 48, p. 14729). Decidimos, en principio, que se estaba otorgando a los productores o exportadores en México de amoniaco anhidro y acuoso beneficios que constituían subsidios o concesiones en el sentido empleado en la ley de derechos compensatorios. Según tal decisión preliminar, los programas que concedían los beneficios compensables eran el precio preferencial establecido para el gas natural empleado en la fabricación del amoniaco y las "aportaciones de capital" del Gobierno mexicano.

Resolvimos, de manera preliminar, que no se otorgaban sub-

sidios o concesiones a los fabricantes, productores o exportadores mexicanos de amoniaco mediante los siguientes programas:

- Programa de preferencias en el impuesto a la exportación de productos petroquímicos.

- Certificados de Promoción Fiscal para Bienes de Capital de Fabricación Nacional (Ceprofis).

Resolvimos, de manera preliminar, que los fabricantes, productores o exportadores de amoniaco no utilizaban los siguientes programas enumerados en el aviso acerca del "Comienzo de una investigación sobre derechos compensatorios":

- Financiamiento preferencial.

- Estímulos fiscales preferenciales.

- Promoción industrial con financiamiento público.

- Ventajas preferenciales en materia de transporte marítimo, terminales, seguros y transporte interno.

- Promoción gratuita de la comercialización de exportaciones.

- Devolución de impuestos a la importación de equipo empleado en la producción de las exportaciones.

- Seguro de crédito contratado en México.

- Doble tasa de cambio.

- Ceprofis para sectores o regiones prioritarios.

- Certificados de Devolución de Impuestos (Cedis).

- Establecimiento de precios preferenciales para la energía destinada a la industria o para las materias primas petroquímicas.

Resolvimos, de manera preliminar, que necesitábamos información adicional sobre los siguientes programas:

- Exención del impuesto a los ingresos por las ventas de gas natural.

- Concesión de créditos y préstamos de corto plazo.

Del 11 al 22 de abril de 1983 verificamos las respuestas del Gobierno de México a nuestros cuestionarios sobre el amoniaco.

El aviso de nuestra decisión preliminar dio a las partes la oportunidad de opinar de palabra o por escrito. El 3 de mayo de 1983 tuvo lugar una audiencia pública, en la cual participaron abogados de los demandantes, de la parte demandada y de dos com- pradores estadounidenses de amoniaco mexicano.

EL CAMPO DE LA INVESTIGACIÓN

La mercancía que abarca esta investigación es el amoniaco anhidro y acuoso proveniente de México. En la actualidad, esa mercancía se clasifica en las fracciones 480.6540, 480.6560,

417.2000 y 417.2200 de las *Listas anotadas de aranceles de Estados Unidos (Tariff Schedules of the United States Annotated, TSUSA)*.

El amoníaco anhidro y acuoso importado conforme a las fracciones TSUSA 480.6540 y 480.6560 está libre de impuestos. Las importaciones de amoníaco anhidro y acuoso bajo las fracciones TSUSA 417.2000 y 417.2200 son gravables.

En la actualidad, Pemex es el único productor mexicano de amoníaco para exportación. Fertilizantes Mexicanos, S.A. (Fertimex) produce un pequeño volumen para su propio consumo interno en la fabricación de fertilizantes amoniacales. Pemex sólo exporta amoníaco anhidro líquido; no exporta amoníaco acuoso (en solución).

El período para el cual se mide la concesión de subsidios va del 1 de enero al 30 de septiembre de 1982.

ANÁLISIS DE PROGRAMAS

Con base en nuestro análisis de la solicitud, y considerando las respuestas a nuestros cuestionarios, nuestras verificaciones y los comentarios orales y escritos de las partes interesadas, hemos determinado lo siguiente:

I. *Programas que se considera que otorgan subsidios o concesiones*

Resolvemos que los fabricantes, productores o exportadores mexicanos de amoníaco anhidro y acuoso reciben subsidios o concesiones según el siguiente programa oficial:

A. *Concesiones del Gobierno mexicano*

Los informes anuales de Pemex y la respuesta del Gobierno de México muestran que, de 1938 a 1975, Pemex recibió 6 318.2 millones de pesos como "aportaciones de capital" del Gobierno federal mexicano.

Verificamos que cuatro de los rubros incluidos en las "aportaciones de capital" fueron concedidos hace menos de 20 años, y que 20 años es la vida media útil de los bienes de capital en las plantas petroquímicas de Pemex. Tres de los rubros representan la donación de impuestos adeudados al Gobierno mexicano y el cuarto representa el pago de deudas bancarias de Pemex por parte del Gobierno. También comprobamos que el valor de cada concesión superaba el 1% de las ventas brutas y que ninguna de las concesiones se vinculaba directamente con la producción de amoníaco.

Aplicamos nuestra metodología habitual sobre concesiones a las cuatro descritas y distribuimos sus beneficios en 20 años. Puesto que los beneficios recibidos en un año se asignaron a otros, determinamos el valor actual de los beneficios mediante una tasa de descuento. El "valor actual" es un mecanismo para asignar a otros años dinero recibido en determinado año y se calcula mediante una tasa de descuento. Como dicha tasa, preferimos em-

plear el interés de los bonos públicos de largo plazo en la moneda de que se trate. Sin embargo, en la respuesta del Gobierno mexicano se establece que no hay un mercado secundario para los valores públicos de largo plazo. Por tanto, el Departamento empleó para fijar la tasa de descuento la de los bonos federales de largo plazo de Estados Unidos correspondientes al año en que se recibieron las concesiones. Puesto que esta cifra refleja las tasas de descuento del dólar estadounidense, los montos de las concesiones se calcularon en dólares a la tasa de cambio peso/dólar vigente cuando se otorgó cada concesión. Esto se hizo así porque, si bien las concesiones se otorgaron en pesos, la fuente de la tasa de descuento no reflejaba riesgo cambiario alguno durante el período de la concesión.

Hemos calculado el subsidio o concesión neta generados por las donaciones que Pemex recibió del Gobierno de México, distribuyendo el beneficio neto entre las ventas totales de Pemex. Ello representa 0.22% *ad valorem*.

II. *Programas que se considera que no otorgan subsidios o concesiones a la mercancía investigada*

Resolvemos que los fabricantes, productores o exportadores mexicanos de amoníaco anhidro y acuoso no reciben subsidios o concesiones mediante los siguientes programas:

A. *Política de precios del gas natural*

Como se ha señalado, Pemex es el único productor mexicano de amoníaco, tanto para el mercado interno como para la exportación. Fertimex produce una pequeña cantidad (unas 16 000 toneladas métricas anuales) para su propio consumo interno, pero no lo exporta.

Pemex es un organismo público especial creado por el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de junio de 1938. El Gobierno mexicano lleva a cabo la exploración y explotación de los recursos de hidrocarburos de la nación a través de Pemex. Los objetivos principales de la empresa son: exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y primera venta de petróleo, gas natural y sintético y productos refinados; fabricación, almacenamiento, transporte, distribución y primera venta de derivados del petróleo que pueden emplearse como materias primas industriales básicas, y las otras actividades que se vinculan directa o indirectamente con las industrias petrolera y petroquímica.

Los demandantes sostienen que la política de precios del Gobierno de México con respecto al gas natural funciona como el otorgamiento de un subsidio o concesión a la fabricación de amoníaco por parte de Pemex. En la producción de amoníaco, el gas natural se emplea como materia prima y como fuente de energía. Los demandantes afirman, además, que el Gobierno de México suministra a Pemex el gas natural a un precio muy inferior a una tarifa comercial razonable. En la audiencia, así como en diversos memorandos entregados antes y después de la misma, los demandantes exhortaron a que se utilizara como base de comparación para calcular el subsidio o concesión al gas natural (considerado como materia prima), el "costo de oportunidad" de Pemex para ese producto.

Hemos verificado que, durante el período para el cual estamos midiendo la concesión de subsidios, el precio de exportación del gas natural era considerablemente superior al precio interno. Sin embargo, opinamos que la existencia de una diferencia entre el precio de exportación y el aplicado a las ventas internas no constituye, en sí misma y por sí misma, un subsidio o concesión a los productores mexicanos de amoníaco. Para determinar si esta práctica implica un subsidio o concesión a la exportación o a la producción interna, hemos seguido los criterios de la sección 771(5) de la Ley. Desde el punto de vista del procedimiento esta investigación se rige por la sección 303 de la Ley, pero el análisis de los programas se apoya en el Título VII (véase la sección 103(b) de la Ley de Acuerdos de Comercio de 1979).

Resolvemos que la diferencia entre los precios de exportación e interno del gas natural mexicano no constituye un subsidio a la exportación ni a la venta interna para la industria mexicana del amoníaco. El diferencial de precios no representa un beneficio que dependa del desempeño en materia de exportaciones, ni estimula la exportación de amoníaco en detrimento de las ventas internas. Tampoco se limita a una "empresa o industria específicas, o a un grupo de empresas o industrias" en México. Por consiguiente, aunque Pemex recibe un precio superior por el amoníaco que exporta que por las ventas internas, ello no constituye un subsidio o concesión.

Los demandantes también señalan que, en México, los usuarios industriales disponen de gas natural a precios inferiores a los que se cobran a otros usuarios. En México hay dos categorías de precios del gas natural, una para su empleo industrial y otra para su uso residencial. La Dirección General de Precios de la Secretaría de Comercio establece ambas. La categoría de uso industrial es aplicable al gas vendido para emplearse en la industria, en tanto que la de uso residencial se aplica al destinado a usos residenciales, comerciales y de servicios.

Hemos comprobado que se carga el mismo precio por el gas natural a todos los usuarios industriales que no reciben beneficios específicos, por industrias o regiones, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (Pemex no recibe tales beneficios para la producción de amoníaco; véase el apartado III.K). Puesto que todos los usuarios industriales de gas natural pueden obtenerlo al mismo precio, el producto no se concede a "una empresa o industria específica, o grupo de empresas o industrias", según la sección 771(5)(B) de la Ley. Por consiguiente, no se otorga un subsidio o concesión internos. Además, el precio para todos los usuarios industriales de gas natural no depende de su desempeño en materia de exportaciones. Tampoco tenemos información alguna que indique que la política de precios para usuarios industriales se aplique para estimular más la exportación que las ventas internas. Por tanto, esta práctica no implica un subsidio o concesión a la exportación.

Los demandantes sostienen que se otorga un subsidio o concesión porque el costo del gas natural que Pemex emplea para producir amoníaco es inferior al precio que cobra a otros usuarios industriales de gas natural. Puesto que Pemex es un productor integrado, para producir el amoníaco emplea sus propias existencias de gas natural, en lugar de comprarlo. Para calcular contablemente el costo interno, Pemex valora el gas natural que consume sobre la base de sus costos anuales. Hemos comproba-

do que en 1981, último año para el cual se dispuso de información, los costos internos del gas natural empleado por Pemex en la producción de amoníaco superaban al precio pagado en esa época por los usuarios industriales mexicanos de gas natural. Por consiguiente, no hay pruebas de que la industria del amoníaco recibiera gas natural a tarifas preferenciales comparadas con las aplicables a los demás usuarios industriales en México.

B. Programa de Impuestos a la Exportación de Productos Petroquímicos

En un memorando recibido el 10 de marzo de 1983, los demandantes sostuvieron que el impuesto a la exportación de petróleo y sus derivados establecido por el Gobierno de México, que excluye a los productores petroquímicos, constituye un subsidio o concesión a la industria del amoníaco. Después de analizar la respuesta del Gobierno de México, los demandantes arguyeron que el Gobierno de México grava con un impuesto de 58% a la exportación de crudo y sus derivados, al tiempo que exime de todo impuesto a los productos petroquímicos, en particular al amoníaco. Por tanto, opinan los demandantes, las exportaciones de amoníaco de Pemex están eximidas, total o parcialmente, de la carga impositiva que pesa sobre las exportaciones de crudo y sus derivados y de gas natural.

Hemos comprobado que, durante el período para el cual medimos el subsidio, Pemex pagó un impuesto de 15% de su ingreso bruto por todas las ventas, internas y de exportación, de productos petroquímicos (incluido el amoníaco). En 1983, el Impuesto sobre los Ingresos aplicable a Pemex se modificó para llevarlo a una tasa única para todos los productos, tanto los exportados como los vendidos en el mercado interno. El monto del impuesto se basa en el valor del petróleo crudo o en el equivalente del petróleo incorporado en el producto.

Los solicitantes argumentan que el Departamento debe sujetarse a la decisión judicial en el caso de *Hammond Lead Products, Inc. versus United States*, 306 F. Supp. 460 (Cust. Ct. 1969), *rev'd* 440 F.2d 1024 (C.C.P.A.), *cert. denied*, 404 U.S. 1005 (1971). En el fallo referente a *Hammond Lead* el Tribunal de Aduanas decidió, sobre la base de los hechos de ese caso, que el sistema impositivo mexicano, que sometía a un gravamen considerable a la exportación de todos los productos del plomo, excepto el litargirio, constituía un subsidio o concesión. El Departamento del Tesoro, que era la autoridad administrativa pertinente, apeló el fallo del caso *Hammond Lead* atendiendo al fondo del proceso; sin embargo, la cuestión nunca se resolvió, porque el Tribunal de Apelaciones de Aduanas y Patentes desechó el caso por razones de jurisdicción. Por tanto, ni el Departamento del Tesoro ni el de Comercio se han atendido a la decisión del tribunal inferior.

Además, en el caso *Hammond Lead* el Tribunal no determinó necesariamente que toda exención de un impuesto de exportación fuera compensable. Si bien la imposición o la eliminación de una desventaja puede afectar la producción de determinado bien, y así afectar el flujo de su comercio, de ello no resulta necesariamente un subsidio o concesión. Si siguiésemos esa lógica, tendríamos que concluir que la imposición o no imposición de prácticamente cualquier desventaja constituye, o puede consti-

tuir, un subsidio. Cada vez que un gobierno interviene en su frontera (como con impuestos a la exportación, aranceles, restricciones cuantitativas a la importación o exportación de un producto empleado como insumo en una producción ulterior), cabría sostener que esa acción puede aumentar la cantidad (y quizá bajar el precio) del insumo de producción nacional disponible para la producción ulterior. Es insostenible por sí misma la afirmación de que tal acción del gobierno confiere subsidios o concesiones, y no está apoyada por la Ley ni por sus antecedentes legislativos.

De todas maneras, esta investigación se distingue del caso *Hammond Lead*, porque en éste el tribunal observó que el litargio era el único derivado del plomo eximido de un impuesto a la exportación; los demás estaban gravados. En nuestro caso, todos los productos petroquímicos, incluido el amoniaco, pagaban un impuesto menor por todas sus ventas que el impuesto a la exportación de gas natural.

Gravar las exportaciones de gas natural —con el que se produce el amoniaco— con un impuesto importante puede desalentar su venta en el exterior. Teóricamente, ello podría estimular la venta y el uso interno del gas natural, y con ello también alentar la producción de bienes derivados del gas, incluido el amoniaco. Sin embargo, esa posible producción incrementada no estimularía necesariamente las exportaciones de amoniaco en detrimento de las ventas internas, aun cuando ambas aumentasen en consecuencia. Además, el impuesto bruto sobre los ingresos provenientes de la venta de amoniaco no depende del desempeño de los productores mexicanos en materia de exportaciones. Por otra parte, el monto de las exportaciones de gas natural a Estados Unidos está limitado por las normas del Gobierno de Estados Unidos y por las decisiones de compra del Border Gas Consortium. Por consiguiente, resolvemos que el impuesto a los ingresos brutos por venta de amoniaco, inferior al impuesto de exportación de gas natural, no constituye un subsidio o concesión a las exportaciones.

El mecanismo impositivo a las exportaciones citado por los demandantes tampoco constituye un subsidio o concesión internos. Teóricamente, el sistema impositivo aplicable a Pemex antes de 1983 podría estimular las ventas internas de gas natural a precios inferiores a los que serían posibles si no hubiera impuesto a la exportación; no obstante, aun en ese caso, el gas no se suministraba a una "empresa o industria específicas, o grupo de empresas o industrias". Estaba a disposición general y lo empleaba una amplia gama de industrias y consumidores individuales.

Además, el argumento de que un impuesto a la exportación de un insumo (en este caso el gas natural) otorga un subsidio o concesión a un producto (amoniaco) que emplea dicho insumo, debe basarse en el hecho de que el gobierno haya hecho bajar el precio interno del insumo para la industria del amoniaco mediante el empleo del impuesto a la exportación (porque se exportase menos, aumentase la oferta interna y disminuyese así el costo unitario). Empero, los precios dependerían en la práctica de una compleja interacción de las elasticidades de la oferta y la demanda internas e internacionales, y de los efectos de sustitución.

No tenemos pruebas de que el Gobierno mexicano haya realizado un análisis tan complicado y elegido en consecuencia una

industria o un grupo de industrias específicos. Aún más, todo efecto-precio ocasionado por el impuesto de exportación en la economía mexicana favorecería en general a todos los usuarios de gas natural.

Por las razones antedichas, resolvemos que la imposición de México de una tasa de 58% a las exportaciones de gas natural, y de 15% a todas las ventas de productos petroquímicos, incluido el amoniaco, no constituye un subsidio o concesión a los productores de este último.

C. Exención del Impuesto sobre los Ingresos por las Ventas de Gas Natural

Los demandantes alegan que la industria del amoniaco recibe un subsidio o concesión porque Pemex no paga el impuesto a los ingresos de 27% cuando transfiere el gas natural dentro de la propia empresa para producir amoniaco. Pemex debe pagar ese impuesto cuando vende gas natural a otros compradores nacionales no vinculados con ella.

Hemos comprobado que Pemex no paga un impuesto a los ingresos por su consumo interno de gas natural. Empero, la conversión en amoniaco por parte de Pemex de una fracción de su producción de gas natural no significa que haya venta, transferencia de propiedad o precio de transferencia. La única venta que tiene lugar es la del amoniaco producido a partir del gas natural. Puesto que el consumo interno de gas natural no constituye una venta ni genera ingresos, ese consumo no proporciona una base gravable a la cual aplicar el impuesto a los ingresos. En consecuencia, resolvemos que la exención a Pemex del impuesto a los ingresos por el gas natural empleado en la producción de amoniaco no es un subsidio o concesión.

D. Certificados de Promoción Fiscal para Bienes de Capital de Fabricación Nacional

En 1979, el Gobierno de México puso en práctica un Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) de cuatro años, en el que se establecen grandes metas económicas para el país. Para promover el logro de esas metas, que incluyen el aumento del empleo, el estímulo a la descentralización regional y el desarrollo de la industria, especialmente de las empresas pequeñas y medianas, se utilizan créditos fiscales denominados Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis).

Los Ceprofis son certificados de impuestos intransferibles, con un monto fijo y cinco años de plazo, que pueden utilizarse para pagar impuestos federales. Se conceden con diversos fines, que incluyen inversiones en regiones industriales "prioritarias" del país, así como inversiones accesibles a todas las empresas en igualdad de condiciones. Los montos de los Ceprofis dependen de la ubicación de la actividad, la cantidad de empleos generados, el valor de la inversión en nuevas plantas y equipo o el valor de las compras de bienes de capital producidos en México.

Hemos comprobado que Pemex recibió Ceprofis por bienes de capital nuevos de fabricación nacional y por ajustes de salarios. El Ceprofi que Pemex recibió en 1982 por concepto de sueldos y salarios se otorgaba por una sola vez a cualquier empresa que aumentase los salarios. Del mismo modo, los Ceprofis por

compra de bienes de capital de fabricación nacional no estaban limitados a una sola industria o a un grupo de industrias o empresas ubicadas en regiones específicas del país. En consecuencia, consideramos que ninguno de estos Ceprofis constituye un subsidio o concesión.

E. *Créditos y préstamos de corto plazo*

Hemos verificado que Pemex recibió varios préstamos y créditos de corto plazo, a las tasas del mercado, del Fondo de Financiamiento del Sector Público, así como que Nacional Financiera, un banco de desarrollo industrial mexicano, actúa como su agente para contratar préstamos comerciales. El Fondo otorga préstamos a instituciones públicas. Por lo general se trata de créditos revolventes de corto plazo, cuyas tasas se modifican cada semana o cada mes.

Pemex suele gestionar sus propios préstamos, aunque algunas veces utiliza a Nacional Financiera como agente para obtener créditos externos. No se ha otorgado garantía alguna para los préstamos obtenidos a través de Nacional Financiera. Consideramos que tales créditos y préstamos de corto plazo a tasas comerciales no implican subsidios o concesiones.

F. *Tipo de cambio dual*

Los demandantes sostienen que los fabricantes, productores o exportadores de amoniaco obtienen beneficios mediante un sistema discriminatorio de tasas de cambio, debido a que reciben más pesos por cada dólar de exportaciones que los que reciben para el pago de deudas o para importar bienes.

Hemos comprobado que el tipo de cambio dual no es aplicable a Pemex, porque a esta empresa se le permite mantener una cuenta en dólares con el fin de pagar sus compras en el exterior y sus obligaciones de deuda externa. No hay pruebas suficientes en los registros que indiquen que este sistema confiere a Pemex una ventaja compensable.

III. *Programas que no se emplean*

Concluimos que los fabricantes, productores o exportadores de amoniaco no utilizan los siguientes programas, enumerados en el aviso de "Comienzo de una investigación sobre derechos compensatorios".

A. *Financiamiento preferencial*

El Fomex es un fideicomiso establecido por el Gobierno de México para impulsar la fabricación y venta de productos exportables. El fondo es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Banco de México actúa como fideicomisario. El Banco de México administra el financiamiento de los préstamos del Fomex a través de instituciones financieras, las cuales contratan las líneas de crédito con los fabricantes y exportadores de mercancías.*

* A partir del 29 de junio de 1983, el Bancomext sustituyó al Banco de México como fideicomisario del Fomex. N. del T.

Hemos comprobado que Pemex no ha recibido financiamiento alguno a la pre-exportación de amoniaco, y que las exportaciones de amoniaco de Pemex a Estados Unidos no fueron financiadas por el Fomex.

B. *Estímulos fiscales preferenciales*

No hay pruebas que indiquen que el Estado mexicano o los gobiernos locales hayan otorgado a la industria del amoniaco estímulos fiscales ni descuentos o devoluciones de impuestos. Además, no hay pruebas de que la industria del amoniaco haya recibido tratamiento preferencial alguno en materia de impuestos sobre inmuebles o para infraestructura.

C. *Financiamiento público del desarrollo de tecnología*

Hemos comprobado que Pemex no recibió créditos o concesiones preferenciales, ni ayuda preferencial alguna de acuerdo con el PNDI, para la adquisición de nuevas plantas o equipo. Por otra parte, hemos verificado que Pemex hizo pagos a consultores extranjeros por concepto de ingeniería de diseño o de asistencia técnica relacionada con los proyectos de las instalaciones de amoniaco.

D. *Financiamiento público de la promoción industrial*

Hemos comprobado que Pemex no recibió ayuda financiera, técnica o de otra clase para promoción industrial.

E. *Beneficios preferenciales en materia de transporte marítimo, fletes, terminales, seguros y transporte interno*

Hemos verificado que la industria del amoniaco no recibió devoluciones de impuestos directos ni indirectos, ni descuentos o devoluciones de precio, en materia de gastos por fletes, transporte marítimo, seguros o almacenaje terminal, referentes al transporte interno del amoniaco desde la planta hasta los puertos o hasta puntos de la frontera para su exportación a Estados Unidos. Asimismo, hemos comprobado que la industria del amoniaco no recibió devoluciones de impuestos directos ni indirectos, ni rebajas o devoluciones de precios, por concepto de corretajes, manejo en puertos marítimos, flete oceánico o seguros en alta mar para la exportación de amoniaco a Estados Unidos.

F. *Promoción gratuita de la comercialización de exportaciones*

Hemos comprobado que la industria del amoniaco no recibió del Instituto Mexicano de Comercio Exterior servicios técnicos ni de comercialización en el exterior para la exportación de amoniaco a Estados Unidos.

G. *Devolución de impuestos a la importación por equipos empleados en la producción de exportaciones*

Hemos verificado que la industria del amoniaco no recibió reba-

jas o devoluciones de aranceles por la importación de equipo empleado para la producción de amoniaco.

H. Seguro de créditos contratado en México

Los demandantes alegan que los fabricantes mexicanos obtienen para sus exportaciones seguros contra riesgos comerciales a tasas preferentes en la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito (Comesec). La Comesec es una empresa fundada por ley, propiedad de compañías aseguradoras privadas, que vende seguros de exportación. Hemos comprobado que Pemex no contrata los seguros contra riesgos comerciales de la Comesec.

I. Cefprofis para sectores o regiones prioritarios

Durante el período para el cual se mide la concesión de subsidios, hemos comprobado que Pemex no recibió Cefprofis con el propósito de estimular el desarrollo industrial en regiones específicas de México, ni beneficios destinados a un sector o a sectores específicos de la economía.

J. Certificados de devolución de impuestos (Cedis)

El Cedi es un certificado [de devolución] de impuestos que otorga el Gobierno de México por un monto igual a un porcentaje del valor fob de la mercancía exportada o, cuando se emplean seguros y transporte nacionales, igual a un porcentaje del valor cif.

Por un Acuerdo del Poder Ejecutivo publicado en el *Diario Oficial* del 25 de agosto de 1982, el Gobierno de México suspendió el otorgamiento de Cedis a todos los productos [manufacturados].

Hemos verificado que Pemex nunca recibió Cedis por el amoniaco.

K. Fijación de precios preferenciales para la energía destinada a la industria y para materias primas petroquímicas

Las normas sobre precios diferenciales publicadas en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1978 y el 19 y 21 de junio de 1979 establecen que las empresas situadas en una zona de desarrollo prioritario (Categoría 1-A) pueden recibir descuentos de 30% en el costo de la energía que utilizan. Asimismo, las empresas petroquímicas instaladas en esta zona de desarrollo prioritario pueden resultar elegibles, en ciertas condiciones (que incluyen el compromiso de exportar cuando menos 25% de su producción durante tres años), para recibir un descuento de 30% por su consumo de productos petroquímicos básicos.

Hemos comprobado que Pemex no recibió beneficios al amparo de este programa.

COMENTARIOS DE LOS DEMANDANTES

Comentario 1

Los demandantes sostienen que el Departamento debe emplear como pauta de comparación una tarifa comercial razonable, para determinar si el Gobierno de México otorga a Pemex un subsidio o concesión mediante el precio del gas natural empleado

en la producción de amoniaco, en lugar de la pauta empleada en la decisión preliminar, que fue el precio del gas natural vigente para todos los usuarios industriales de México.

La posición del Departamento de Comercio

Como se menciona en la sección "Política de precios del gas natural", hemos comprobado que todos los usuarios industriales de gas natural pueden obtenerlo al mismo precio. Por consiguiente, esta tarifa del gas natural es accesible de manera general, porque se concede a más de una "empresa o industria específicas, o grupo de empresas o industrias", en el sentido empleado en la sección 771(5) (B) de la Ley.

Sin embargo, aun si el gas natural no pudiese obtenerse de manera general con esta tarifa, opinamos que ésta no implicaría un subsidio, porque no es preferencial en el sentido empleado en la subsección 771(5) (B) (ii) de la Ley. Si bien reconocemos que las subsecciones (i) a (iv) no constituyen una lista completa de los subsidios internos, afirmamos que, cuando una subsección determinada abarca claramente a cierto programa, la decisión acerca de si ese programa es un subsidio debe basarse en la norma contenida en la subsección pertinente. Asimismo, aunque en ciertas situaciones pueda ser discutible qué subsección describe más claramente a determinado programa, tal problema no se plantea en este caso, porque el suministro de gas natural constituye con claridad la provisión de un bien en el sentido empleado en la subsección (ii). Por tanto, decidimos que la subsección (ii) es la predominante en cuanto se refiere al suministro de gas natural por parte del Gobierno de México.

La pauta establecida en la subsección (ii) es "preferencial", lo que normalmente sólo significa más favorable a algunos dentro de la jurisdicción pertinente que a otros dentro de la misma jurisdicción. En este contexto, no significa "incongruente con consideraciones comerciales", un término preciso que se emplea en la subsección (i) (que no es aplicable a la entrega de gas natural, pues no se trata del suministro de capital, créditos o garantías de créditos). Por consiguiente, no consideramos que una pauta "comercialmente razonable" sea la adecuada para resolver si el suministro de gas natural a Pemex es un subsidio o concesión.

Comentario 2

Los demandantes insisten en que el Departamento debe emplear el concepto de costo de oportunidad para establecer la pauta que determine si Pemex recibe un subsidio o concesión mediante el precio del gas natural destinado a la producción de amoniaco. El costo de oportunidad, afirman los solicitantes, es la diferencia entre lo que Pemex podría obtener por su gas en el mercado internacional y lo que imputa por el empleado en la producción de amoniaco. Los demandantes sostienen que su teoría del costo de oportunidad se apoya en casos en los que el Departamento empleó las tasas de interés del mercado para determinar si ciertos créditos o inversiones de capital constituían subsidios.

La posición del Departamento

Como se estableció en nuestra posición con respecto al Comentario 1, una pauta comercialmente razonable no es adecuada para determinar si el suministro de gas natural a Pemex constituye un subsidio o concesión. No obstante, aun cuando lo fuese, no hay

base alguna, ni en la ley ni en los hechos, para el empleo del concepto de costo de oportunidad. Éste es un concepto totalmente especulativo, y su manejo involucraría al Departamento en una investigación teórica para determinar los distintos usos posibles de los recursos. Los demandantes hacen hincapié en la existencia de algún "precio de mercado", fuera de México, para el gas natural que Pemex emplea, pero no indican cuál es. Además, en la audiencia pública admitieron que hay numerosos mercados nacionales con una diversidad de precios.

La política del Departamento nunca consistió en hacer comparaciones entre países para determinar si se conceden subsidios, o su monto. Dada la naturaleza extremadamente especulativa de la pauta comercial propuesta por los demandantes, su empleo sería especialmente inadecuado en este caso.

Comentario 3

Los demandantes sostienen que el Departamento cometió un error al decidir que la exención del impuesto sobre petróleo crudo y sus derivados para el amoniaco no constituye un subsidio o concesión.

La posición del Departamento

Hemos determinado que el impuesto a los ingresos brutos sobre los productos petroquímicos (incluido el amoniaco), que es más bajo que el impuesto a la exportación de petróleo crudo y gas natural, no es un subsidio o concesión. Véase la sección titulada "Programa de impuestos a la exportación de productos petroquímicos".

Comentario 4

Los demandantes afirman que, para calcular el margen definitivo del subsidio, el Departamento debe considerar la omisión del impuesto a las ventas de 27% para el gas natural que Pemex emplea en la producción de amoniaco.

La posición del Departamento

El consumo interno de gas natural para producir amoniaco por parte de Pemex no constituye una venta y, por tanto, no se le puede imputar un impuesto. Por consiguiente, no hay subsidio o concesión.

COMENTARIOS DE LOS DEMANDADOS

Comentario 1

La norma sobre "precio preferencial" del gas natural usado en la producción de amoniaco que empleó el Departamento en su decisión preliminar es inaplicable a los hechos de este caso, puesto que en la producción de amoniaco que realiza Pemex no hay venta o "suministro" de gas natural de una entidad a otra.

La posición del Departamento

Estamos de acuerdo en que Pemex no se vende a sí misma gas natural para producir amoniaco. En nuestra comprobación no surgió prueba alguna de que la contabilidad interna de costos de la empresa arroje un precio inferior para el gas natural empleado

en dicha producción que el precio general de ese insumo para la industria en México.

Comentario 2

Pemex afirma que las "aportaciones de capital" hechas por el Gobierno mexicano no constituyen subsidios. La razón es que la empresa es parte de dicho Gobierno y, por consiguiente, la capitalización de impuestos y la absorción de deudas no tuvo ningún efecto neto en él, puesto que la asunción de pasivos fue compensada por aumentos equivalentes en el capital de Pemex.

La posición del Departamento

Que Pemex haya recibido o no un subsidio o concesión mediante las "aportaciones de capital" del Gobierno mexicano no depende del efecto neto en el Gobierno sino del efecto neto en Pemex. Resolvemos que estas "aportaciones de capital" fueron condonación de impuestos y absorción de deudas, lo cual constituye otorgamiento de subsidios o concesiones a Pemex por parte del Gobierno mexicano.

Comentario 3

Los abogados de Pemex sostienen que el Departamento sobrevaluó el efecto *ad valorem* en su decisión preliminar.

La posición del Departamento

Sobre la base de nuestra comprobación, estamos de acuerdo en que no hay subsidio o concesión con respecto al costo del gas natural que Pemex emplea en la producción de amoniaco, también concordamos en que ciertas "aportaciones de capital" fueron hechas hace más de 20 años. No obstante, consideramos que las donaciones realizadas durante los últimos 20 años son compensables, según se describe en la sección "Concesiones del Gobierno mexicano".

VERIFICACIÓN

De acuerdo con la sección 776(a) de la Ley, hemos verificado los datos utilizados para nuestra decisión definitiva. Para esa comprobación hemos seguido los procedimientos normales, que incluyeron la inspección de documentos, entrevistas con funcionarios públicos e inspecciones *in situ* de los registros y operaciones de Pemex y Fertimex.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Departamento dio a las partes interesadas la oportunidad de presentar opiniones orales de acuerdo con sus reglamentos (19 CFR 355.35). De acuerdo con la reglamentación del Departamento (19 CFR 355.34(a)), se recibieron y consideraron opiniones orales y escritas. Por este acto declaramos concluida nuestra investigación sobre el caso.

Este aviso se publica según lo estipulado en la sección 303 y 705(d) de la Ley (19 U.S.C. 1303, 1671(d)).

Fecha: 10 de junio de 1983.

William T. Archey
Secretario asistente en ejercicio de la Administración de Comercio. □