

5 de junio de 1987

ESTADOS UNIDOS - IMPUESTOS SOBRE EL PETROLEO  
Y SOBRE DETERMINADAS SUBSTANCIAS IMPORTADAS

*Informe del Grupo Especial adoptado el 17 de junio de 1987  
(L/6175 - 34S/157)*

1. INTRODUCCION

1.1 En una comunicación de fecha 7 de noviembre de 1986 el Canadá solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos al amparo del párrafo 1 del artículo XXII respecto a los impuestos sobre el petróleo y determinadas substancias importadas que se aplican en virtud de la Ley denominada "Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986" (L/6085). La Comunidad Económica Europea (CEE) hizo la misma solicitud en una comunicación de fecha 30 de octubre de 1986 (L/6080). México pidió a los Estados Unidos la iniciación de consultas sobre el impuesto aplicado al petróleo de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII en una comunicación de fecha 10 de noviembre de 1986 (L/6093).

1.2 El 21 de noviembre de 1986 el Canadá, la CEE y México celebraron consultas conjuntas con los Estados Unidos en el marco del párrafo 1 del artículo XXII. Al no llegarse a ninguna solución satisfactoria, el Canadá solicitó a las PARTES CONTRATANTES en una comunicación de fecha 20 de enero de 1987 que establecieran un grupo especial para examinar la cuestión de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII (L/6121). La CEE efectuó la misma solicitud en una comunicación de fecha 22 de enero de 1987 (L/6123). México, en una comunicación de 13 de enero de 1987, remitió el asunto al Director General junto con la solicitud de que empleara sus buenos oficios de conformidad con la decisión adoptada por las PARTES CONTRATANTES en 1966 para el procedimiento previsto en el artículo XXIII (L/6114 e IBDD, 14S/20).

1.3 En su reunión de 4 de febrero de 1987 el Consejo examinó la solicitud del Canadá y la CEE de que se estableciera un grupo especial. Respecto a la reclamación presentada por México, el Director General comunicó al Consejo que, previa consulta con las delegaciones interesadas y habida cuenta de las dos solicitudes para el establecimiento de un grupo especial sobre la misma cuestión que obraban ante el Consejo, podía informar a las partes contratantes de que México y los Estados Unidos habían acordado proseguir el examen de esta cuestión en el marco de un grupo especial. Se sugirió en el Consejo que, por razones de eficacia y rapidez, un solo grupo especial examinara las tres reclamaciones. Canadá, la CEE y México aceptaron esta sugerencia a condición de que no quedaran menoscabados por ello sus derechos en el procedimiento del Grupo Especial (C/M/206).

1.4 El Consejo acordó establecer un Grupo Especial con el siguiente mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por

- a) el Canadá en el documento L/6085,
- b) la Comunidad Económica Europea en el documento L/6123, y
- c) México en el documento L/6114.

y formular las conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII."

El Consejo adoptó esta decisión con sujeción al siguiente entendimiento:

"1. El Grupo Especial organizará su examen y presentará sus conclusiones al Consejo de manera que no salgan menoscabados en modo alguno los derechos de procedimiento de que habrían gozado las partes en la diferencia si las reclamaciones hubiesen sido examinadas por distintos grupos especiales. Si uno de los reclamantes lo solicita, el Grupo Especial presentará un informe separado sobre la reclamación de dicha parte.

2. Las exposiciones escritas de cada uno de los reclamantes se facilitarán a los otros reclamantes, y cada reclamante tendrá derecho a estar presente cuando uno de los otros reclamantes exponga sus opiniones ante el Grupo Especial" (C/M/206).

1.5 El Consejo autorizó a su Presidente a que designara al Presidente y a los miembros del Grupo Especial en consulta con las partes interesadas (C/M/206). El 27 de febrero de 1987 el Presidente del Consejo comunicó a las partes contratantes que se había llegado al acuerdo de que la composición del Grupo Especial fuera la siguiente (C/146):

Presidente: Sr. Michael D. Cartland

Miembros: Sr. Christer Manhusen  
Sr. Kyotaka Akasaka

1.6 En la reunión del Consejo de 4 de febrero de 1987, Argentina, Australia, Chile, Colombia, Indonesia, Kuwait, Malasia, Nigeria y Noruega se reservaron el derecho a hacer una exposición ante el Grupo Especial de conformidad con el párrafo 15 del Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia (C/M/206 e IBDD, 26S/232). El Grupo Especial envió cartas a las mencionadas partes contratantes ofreciéndoles la oportunidad de ser oídas por el Grupo Especial. Australia, Indonesia, Kuwait, Malasia, Nigeria y Noruega hicieron uso de esa posibilidad. Sus opiniones se resumen en los párrafos 4.1 a 4.6 infra.

1.7 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 2 y 30 de marzo y 4 de mayo de 1987, y con terceras partes interesadas el 31 de marzo de 1987. Presentó su informe a las partes en la diferencia el 27 de mayo de 1987.

1.8 El mandato del Grupo Especial se adoptó en el entendimiento de que el mencionado Grupo presentaría sus conclusiones de manera que no salieran menoscabados en modo alguno los derechos de procedimiento de que habrían gozado las partes en la diferencia si las reclamaciones hubiesen sido examinadas por distintos grupos especiales (véase párrafo 1.4 supra). El Grupo Especial señaló que, si bien las tres partes reclamantes habían solicitado conclusiones respecto al impuesto sobre el petróleo, sólo el Canadá y la CEE, pero no México, habían solicitado conclusiones respecto al impuesto sobre determinadas sustancias importadas. Por consiguiente, en las partes del presente informe en las que figuran los argumentos y conclusiones se trata en secciones separadas el impuesto sobre el petróleo y el impuesto sobre las sustancias importadas, a fin de que el Consejo pueda decidir por separado sobre cada uno de los dos impuestos en caso de ser necesario proteger los derechos de procedimiento a que se alude en la decisión del Consejo.

## 2. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 El 17 de octubre de 1986 se promulgó la "United States Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986" (Ley estadounidense de 1986 relativa al fondo superior para la descontaminación, denominada en adelante Ley relativa al "Superfund"), por la que se volvía a autorizar un programa para limpiar los vertederos de desechos peligrosos y ocuparse de programas de salud pública para hacer frente a los desechos peligrosos. En ella se establecían impuestos al consumo y sobre los beneficios de las sociedades y se asignaban créditos para pagar el costo de esos

programas. La Ley relativa al "Superfund" introdujo concretamente un nuevo impuesto de ancha base sobre los beneficios de las sociedades y autorizó la asignación de créditos anuales con cargo a los ingresos públicos generales. Además a) renovó un impuesto al consumo de petróleo a tipos más elevados, b) renovó un impuesto sobre determinados productos químicos ("productos químicos utilizados como materia prima"), y c) estableció un nuevo impuesto sobre determinadas sustancias importadas producidas o fabricadas a partir de productos químicos utilizados como materia prima sujetos a impuestos.

2.2 El impuesto sobre el petróleo, que se había aplicado tanto a los productos nacionales como importados al tipo de 0,79 por ciento por barril, se aumentó a 8,2 centavos por barril para los "crudos recibidos en una refinería de los Estados Unidos" y a 11,7 centavos por barril para los "productos del petróleo importados en los Estados Unidos para consumo, uso o almacenamiento". El término "crudos" incluye, según está definido, los condensados de crudos y la gasolina natural, y la expresión "productos del petróleo" no sólo incluye los productos definidos como "crudos" sino también la gasolina refinada, el aceite refinado y residual y algunos otros derivados líquidos de hidrocarburos. El aumento de los impuestos entró en vigor el 1º de enero de 1987.

2.3 La Ley relativa al "Superfund" renovó un impuesto sobre determinados productos químicos con efecto a partir del 1º de enero de 1987. En el anexo I se enumeran los productos químicos sometidos al impuesto y los tipos impositivos aplicables. Se estableció que como tipo impositivo se elegiría el menor entre los dos siguientes: o bien 4,87 dólares por tonelada para los productos petroquímicos y 4,45 dólares por tonelada para los productos químicos inorgánicos, o bien una cantidad en dólares equivalente a un 2 por ciento del precio al por mayor del producto químico en 1980. El impuesto grava a los productos químicos, independientemente de que sea el fabricante, el productor o el importador quien los venda, y no se aplica si el fabricante o el productor del producto químico sujeto a impuesto lo vende para la exportación o lo vende a un comprador para la reventa a un segundo comprador para la exportación.

2.4 La Ley relativa al "Superfund" establece también un nuevo impuesto sobre determinadas sustancias importadas vendidas o utilizadas por el importador, que entrará en vigor el 1º de enero de 1989. La Ley relativa al "Superfund" establece una lista inicial, reproducida en el anexo II, de las sustancias sujetas al impuesto, que son las derivadas de los productos químicos sujetos al impuesto sobre determinados productos químicos descrito en el párrafo anterior. A esta lista se añadirán otras sustancias si el Secretario del Tesoro, previa consulta con el Administrador de la Agencia de Protección del Medio Ambiente y el Administrador de Aduanas, determina que los productos químicos sujetos al impuesto sobre determinados productos químicos representan más del 50 por ciento del peso de los materiales empleados para producir dichas sustancias (establecido sobre la base del método predominante de producción). En la medida necesaria para realizar los objetivos de la Ley, puede también añadir a la lista cualquier sustancia que contenga productos químicos sujetos al impuesto por un valor superior al 50 por ciento del valor total de los materiales empleados para producirla. El Secretario del Tesoro podrá igualmente retirar sustancias de la lista en la medida necesaria para alcanzar los objetivos de ley.

2.5 La cuantía del impuesto aplicado a cada una de las sustancias importadas es igual en principio a la cuantía del impuesto que se habría aplicado en virtud de la Ley relativa al "Superfund" a los productos químicos utilizados como materiales en la fabricación o producción de la sustancia importada si los productos químicos sujetos al impuesto se hubieran vendido en los Estados Unidos para utilizarlos en la fabricación o producción de la sustancia importada.

2.6 Los importadores habrán de facilitar suficiente información respecto a los insumos de productos químicos de las sustancias sujetas al impuesto para que las autoridades fiscales puedan determinar la cuantía del impuesto que ha de aplicarse. De no hacerlo se aplicará un impuesto equivalente al

5 por ciento del valor estimado del producto en el momento en que entró en los Estados Unidos para su consumo, utilización o almacenamiento. Sin embargo, el Secretario del Tesoro puede establecer mediante reglamento que en vez del tipo del 5 por ciento se aplique un tipo que sería igual al que se aplicaría en caso de que la substancia se produjera utilizando el método predominante de producción.

### 3. ARGUMENTOS PRINCIPALES

#### 3.1 Impuesto sobre el petróleo

3.1.1 El Canadá, la CEE y México manifestaron que el tipo del impuesto sobre el petróleo aplicado a los productos importados era de 11,7 centavos por barril mientras que los productos nacionales estaban sujetos a un impuesto de tan sólo 8,2 centavos por barril. Así pues, los Estados Unidos aplicaban a los productos importados un impuesto interior superior al que se aplica a los productos nacionales similares y en consecuencia actuaban de forma no compatible con el párrafo 2 del artículo III del Acuerdo General. De acuerdo con las prácticas del GATT, se presumía que la contravención de obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo General constituye un caso de anulación o menoscabo en el sentido del artículo XXIII (IBDD, 26S/235). Por lo tanto, el Canadá, la CEE y México pedían al Grupo Especial que constatará que el impuesto sobre el petróleo era incompatible con el párrafo 2 del artículo III del Acuerdo General y que anulaba o menoscababa ventajas resultantes para ellos del Acuerdo General, y que recomendara a los Estados Unidos que pusiesen el impuesto sobre el petróleo en conformidad con el Acuerdo General.

3.1.2 Los Estados Unidos dijeron que era cierto que el tipo del impuesto sobre el petróleo aplicado a los productos importados era superior al que se aplicaba a los productos nacionales similares. No obstante, el diferencial impositivo era tan pequeño que sus efectos sobre el comercio resultaban insignificantes. El impuesto era aproximadamente de 0,0007 dólares EE.UU. por litro para los productos importados y de 0,0005 dólares EE.UU. por litro para los productos nacionales. La diferencia de 0,0002 dólares EE.UU. por litro era insignificante comparada con la variación diaria de los precios contractuales del petróleo. Los Estados Unidos presentaron al Grupo Especial estadísticas detalladas en las que se comparaba el diferencial impositivo con la evolución de los precios en el mercado del petróleo. Según esas estadísticas la diferencia entre el precio máximo y mínimo al contado por barril de petróleo del tipo "West Texas Intermediate" era de 3 dólares EE.UU. en diciembre de 1986, o sea 15 centavos por cada día laborable durante ese mes. Los precios contractuales de las operaciones a término de un mes aumentaron 2,63 dólares EE.UU. el barril en diciembre de 1986 y las fluctuaciones diarias en promedio durante ese mes fueron de 30 centavos cada día laborable. Los Estados Unidos sostenían que, teniendo en cuenta tales fluctuaciones de los precios, el pequeño diferencial impositivo de 3,5 centavos no podía tener una influencia apreciable en las decisiones de los compradores de petróleo, y que éstos estaban acostumbrados, como práctica comercial habitual, a pasar por altas variaciones de precio y de calidad de una importancia considerablemente mayor. En su opinión, el diferencial impositivo era también demasiado pequeño para estimular inversiones en la producción nacional de petróleo. La producción de petróleo de los Estados Unidos venía disminuyendo en los últimos años (aproximadamente 700.000 barriles por día entre principios de 1986 y mediados de marzo de 1987) y un diferencial impositivo de 3,5 centavos por barril no podía invertir esta tendencia.

3.1.3 Además, los Estados Unidos manifestaron que el efecto del diferencial impositivo en la demanda global de petróleo importado era mínimo o inexistente. La reacción del consumidor ante la variación de los precios del petróleo era tan poco elástica que el pequeño diferencial impositivo no podía tener una repercusión perceptible en la demanda. A los precios actuales de mercado, el diferencial impositivo de 3,5 centavos por barril representaba aproximadamente el 0,19 por ciento del precio. Tomando el valor -0,1 como una estimación razonable de la elasticidad- precio a corto plazo de la demanda de petróleo crudo, si aumentaba un 0,19 por ciento el precio de los 4,8 millones de

barriles diarios de importaciones netas de petróleo crudo y productos de petróleo efectuadas por los Estados Unidos, y se reparte ese aumento entre toda la demanda estadounidense de productos de petróleo y petróleo crudo, que era de 16,4 millones de barriles diarios, se obtenía un incremento de precio inferior al 0,06 por ciento, con lo que la disminución de la demanda sería aproximadamente de 900 barriles diarios, o sea de 6 millones de dólares EE.UU. anuales, a los precios actuales. Así pues, a pesar del diferencial impositivo, los Estados Unidos importarían aproximadamente la misma cantidad de petróleo y productos del petróleo que antes. Por estos motivos los Estados Unidos pedían al Grupo Especial que constatará que el impuesto sobre el petróleo no tenía efectos perjudiciales sobre el comercio y en consecuencia no anulaba ni menoscababa ventajas resultantes para el Canadá, la CEE o México del Acuerdo General.

3.1.4 El Canadá, la CEE y México observaron que los Estados Unidos no habían presentado razones para rebatir su argumento de que el impuesto sobre el petróleo era contrario al párrafo 2 del artículo III, sino que sencillamente habían tratado de demostrar que los efectos del diferencial impositivo sobre el comercio eran insignificantes. Este razonamiento no constituía una defensa jurídica válida. Ya en 1949, la mayoría de los miembros del Grupo de Trabajo sobre los Impuestos Internos del Brasil aceptaban que, hubiera o no perjuicio, los impuestos interiores que fueran superiores a los aplicados a los productos nacionales similares quedaban prohibidos en virtud del artículo III, que las disposiciones de dicho artículo tenían por objeto evitar el perjuicio y no proporcionar simplemente un medio para corregirlo, y que las disposiciones de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III se aplicaban independientemente de que las importaciones de otras partes contratantes fueran importantes, pequeñas o nulas (IBDD, vol. II/184-185). La opinión expresada en ese Grupo de Trabajo fue asimismo formulada por los Estados Unidos en noviembre de 1981 cuando rechazó el informe del Grupo Especial sobre el caso "España - Medidas relativas a las ventas interiores de aceite de soja" (L/5161 y C/M/152).

3.1.5 Los Estados Unidos respondieron que no aducían que los efectos sobre el comercio fueran pertinentes para determinar si una medida era o no compatible con el artículo III. Sostenían que el procedimiento del artículo XXIII se aplicaba a los casos de anulación o menoscabo y que, según la práctica establecida del GATT, incluso si se presumía que la medida constituía un caso de anulación o menoscabo en virtud del artículo XXIII, la parte contra la que se había entablado el recurso podía impugnar la alegación de anulación o menoscabo. Esta práctica figuraba en el párrafo 5 del anexo al Entendimiento de 1979 relativo a la Solución de Diferencias, a tenor del cual, en caso de presunción de anulación o menoscabo, "la impugnación del cargo corresponde a la parte contratante contra la que se ha presentado la reclamación" (IBDD, 26S/235). Los Estados Unidos recalcaron que había aportado sobradas pruebas para rebatir el cargo de anulación o menoscabo.

3.1.6 México observó que la postura de los Estados Unidos era ambivalente. Por una parte, los Estados Unidos no admitían haber infringido el artículo III; por otra, evocaban el concepto de presunción de anulación o menoscabo, pertinente tan sólo en el caso de infracción de obligaciones. El Canadá, la CEE y México discrepaban de que el Entendimiento de 1979 relativo a la Solución de Diferencias pudiera interpretarse de forma que permitiera impugnar la presunción de que una infracción de las obligaciones impuestas por el Acuerdo General causaba de por sí anulación o menoscabo. En el párrafo 4 del anexo al Entendimiento se afirmaba claramente que, de no llegarse a una solución mutuamente aceptada, "el objetivo primordial que suelen perseguir las PARTES CONTRATANTES es conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con el Acuerdo General". En el párrafo 4 no se indicaba que las PARTES CONTRATANTES tuvieran como objetivo la supresión de medidas incompatibles únicamente en el caso de que dichas medidas hubiesen tenido efectos perjudiciales sobre el comercio. De conformidad con el párrafo 5 del anexo al Entendimiento de 1979 relativo a la Solución de Diferencias, citado por los Estados Unidos, la posibilidad de impugnar la presunción de que una infracción de las reglas tenía un efecto perjudicial sobre el comercio no aparecía en el contexto de una decisión de las PARTES

CONTRATANTES con respecto a la anulación o el menoscabo, sino en el contexto de una decisión sobre si, en el caso de una medida incompatible con el Acuerdo General, las circunstancias eran lo suficientemente graves como para autorizar medidas de compensación. En el párrafo 5 del anexo se admitía que, si una medida incompatible con el Acuerdo General no se suprimía inmediatamente, las partes contratantes que sufrían los efectos perjudiciales podrían reclamar las medidas compensatorias a las que tenían derecho. La función de ese párrafo era establecer que incumbía a la parte contratante que mantenía la medida incompatible impugnar esas reclamaciones. Así pues, del análisis del texto de los párrafos 4 y 5 del anexo al Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias se desprendería claramente que existía una presunción irrefutable de que una infracción de las reglas del Acuerdo General causaba anulación o menoscabo en el sentido del artículo XXIII y que la cuestión de los efectos sobre el comercio era pertinente tan sólo con respecto a la decisión de autorizar medidas de compensación y de determinar el grado de la compensación debida en los casos en que no pudiera conseguirse la supresión inmediata de una medida ilícita. Era evidente que el Grupo Especial sobre el caso "Canadá - Aplicación de la Ley sobre el Examen de la Inversión Extranjera" había actuado sobre esta base. En su informe, adoptado en 1984, el Grupo declaraba que creía "que una evaluación de los efectos comerciales no guardaba una relación directa con sus conclusiones, porque se presume que la infracción de una regla del GATT tiene efectos perjudiciales para otras partes contratantes" (IBDD, 30S/181).

3.1.7 Los Estados Unidos respondieron que no afirmaban que para una constatación de anulación o menoscabo fuese necesario aportar primero las pruebas estadísticas del daño. En el informe del Grupo Especial que estudió el trato aplicado por Alemania a las importaciones de sardinas quedaba claro que no era necesario (IBDD, 1S/56). Al mismo tiempo, también estaba claro que si la parte objeto de la reclamación podía demostrar la ausencia de efectos comerciales el Grupo Especial no podía dejar de tener esto en cuenta.

3.1.8 El Canadá, la CEE y México manifestaron que una de las ventajas resultantes para ellos del Acuerdo General era, desde luego, la observancia por otras partes contratantes del principio del trato nacional, un principio fundamental del GATT. México señaló que una de las ventajas fundamentales resultantes del Acuerdo General era precisamente la de disponer de un instrumento contractual que permitía conocer de antemano las normas y principios que eran de aplicación entre las partes y que éstas observarían. Si se admitiese una violación de esas normas y principios sobre la base de que sus efectos en el comercio eran insignificantes, se sentaría un peligroso precedente que debilitaría al GATT. México declaró que, en el caso en estudio, se había anulado o menoscabado una ventaja fundamental resultante del Acuerdo General, a saber, el trato nacional en materia de tributación y reglamentación interiores, ventaja con la cual México no contaba antes de adherirse al Acuerdo General.

3.1.9 El Canadá, la CEE y México subrayaron que si el Grupo Especial examinase los efectos comerciales del diferencial impositivo tendría que llegar a la conclusión de que efectivamente éste era lesivo para su comercio. El Canadá dijo que los Estados Unidos importaban actualmente, según las indicaciones facilitadas al Grupo Especial (véase el párrafo 3.1.3 *supra*), unos 4,8 millones de barriles por día. Con ese volumen de importaciones, la diferencia de 3,5 centavos por barril en los impuestos aplicados a los productos de importación reportaba al Gobierno de los Estados Unidos unos ingresos de más de 61 millones de dólares EE.UU. al año. La parte correspondiente al Canadá en la carga fiscal resultante era de unos 9 millones de dólares EE.UU. Estas cantidades no eran insignificantes desde el punto de vista comercial. La CEE declaró que el costo anual del diferencial impositivo era de 8,7 millones de dólares EE.UU. para los proveedores comunitarios, estimado sobre la base de los suministros de 1985. En el mercado del petróleo, sumamente competitivo y sensible a los precios, una diferencia de 3,5 centavos en éstos bien podía determinar la decisión del comprador a la hora de optar entre los productos importados y los nacionales. El diferencial impositivo era un incentivo para que los compradores adquirieran productos nacionales, fuesen o no volátiles los precios, y fuese o

no elástica la demanda total de petróleo. El efecto del diferencial impositivo en las inversiones no era pertinente para la determinación de la anulación y menoscabo, porque en la aplicación de este concepto importaba la cuestión de si habían cambiado las condiciones de competencia de los productos importados en relación con las de los artículos nacionales, no así la cuestión de si el cambio operado en la relación de competitividad había estimulado las inversiones nacionales. La CEE consideraba, por tanto, que no eran pertinentes los planteamientos de los Estados Unidos sobre la volatilidad de los precios del petróleo, la elasticidad en función de los precios y los efectos en la producción, aun cuando se aceptara que la acusación de anulación y menoscabo causados por una medida ilícita podía rebatirse demostrando que la medida tenía efectos insignificantes en el comercio.

3.1.10 México declaró que el diferencial impositivo suponía pagar por los productos importados un impuesto superior en casi un 43 por ciento al aplicado a los productos nacionales, lo cual daba una clara ventaja a los proveedores estadounidenses. En el primer trimestre de 1987 el diferencial impositivo ya había costado a México alrededor de 2 millones de dólares EE.UU. Si se mantenía el actual volumen de exportaciones de petróleo a los Estados Unidos, el costo que recaería sobre México en 1987 se elevaría a unos 8 millones de dólares EE.UU. Esta suma no era insignificante desde el punto de vista comercial, en particular para un país en desarrollo como México, que necesitaba ingresos en divisas para la financiación de su desarrollo y el servicio de su deuda.

3.1.11 Los Estados Unidos declararon que, si bien el efecto fiscal del diferencial impositivo podía ser apreciable, no lo era el efecto comercial; los 3,5 centavos por barril eran un costo para el importador y no para el país exportador, y en todo caso (como se daba por supuesto en las disposiciones del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales en frontera) ese costo se trasladaría a los consumidores. Además, los ingresos fiscales mencionados por el Canadá, la CEE y México debían considerarse en relación con las ventas totales. En comparación con los 3.900 millones de dólares EE.UU. de petróleo que los Estados Unidos importaban del Canadá, los ingresos fiscales adicionales de 9 millones de dólares EE.UU. representaban sólo un 0,2 por ciento. El Canadá, la CEE y México preguntaron a los Estados Unidos cuál era el objeto de la diferenciación entre productos importados y productos nacionales si, como sostenían los Estados Unidos, el diferencial impositivo no tenía ninguna repercusión en las importaciones. Si el efecto del diferencial impositivo era verdaderamente insignificante no deberían existir dificultades económicas para suprimir inmediatamente la discriminación.

3.1.12 El Canadá manifestó la preocupación de que los productos del petróleo exportados por el Canadá y hechos con petróleo sintético pudiesen ser objeto del impuesto al tiempo que no lo fuesen los productos del petróleo nacionales fabricados de modo similar. Los Estados Unidos contestaron que la Ley relativa al "Superfund" nada decía sobre si debían incluirse los productos sintéticos en la definición de "productos del petróleo importados en los Estados Unidos". Por lo tanto, este asunto se hallaba en estudio en el contexto de la legislación propuesta para introducir rectificaciones técnicas en la Ley relativa al "Superfund" y podría considerarse cuando se redactaran los reglamentos de aplicación de la Ley.

### 3.2 Impuesto sobre determinadas sustancias importadas

3.2.1 Los Estados Unidos se opusieron a que el Grupo Especial examinara este impuesto. Dicho impuesto no entraba en vigor antes del 1º de enero de 1989 y por consiguiente no tenía un efecto inmediato sobre el comercio. No podía causar anulación o menoscabo y estaba por lo tanto fuera del ámbito de aplicación del artículo XXIII. De conformidad con el párrafo 5 del anexo del Entendimiento de 1979 relativo a la Solución de Diferencias, las partes contratantes solamente habían recurrido al artículo XXIII cuando, a su juicio, un beneficio resultante para ellas del Acuerdo General había sido anulado o menoscabado (IBDD, 26S/235). Ello implicaba que la función de los grupos

especiales no era la de llegar a conclusiones hipotéticas respecto de medidas que todavía no estaban en vigor.

3.2.2 El Canadá y la CEE estimaron que procedía que el Grupo Especial examinara este impuesto. La legislación por la cual se establecía el impuesto estaba en vigor y se había fijado la fecha para la aplicación del mismo. Antes de que empezara realmente a aplicarse, el impuesto ya podía influir sobre las decisiones en materia de inversiones y contratos de abastecimiento. Las PARTES CONTRATANTES tenían en este caso la oportunidad de actuar antes de que se hubiera producido un perjuicio comercial más grave y no había ningún motivo válido para desaprovechar tal oportunidad. El Canadá y la CEE señalaron que en casos anteriores las PARTES CONTRATANTES habían tomado decisiones sobre leyes que todavía no se aplicaban. Los Estados Unidos habían sostenido, ante el Grupo Especial que examinó la cuestión "Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá", que "el levantamiento de la prohibición de las importaciones había eliminado el motivo práctico de la reclamación del Canadá y por tanto hacía que el litigio planteado ante el Grupo Especial fuera puramente hipotético". El Canadá había aducido que "en ausencia de un acuerdo ratificado, subsistía el riesgo de que volviera a imponerse una prohibición discriminatoria ... o incluso que se extendiera a otros productos", y que existía "la amenaza de la imposición por Estados Unidos de nuevas restricciones discriminatorias a la importación". El Grupo Especial había considerado la cuestión y había decidido "seguir adelante con su trabajo y elaborar un informe completo" (IBDD, 29S/III-114). Cuando adoptaron el informe del Grupo Especial encargado de estudiar las "Medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero", las PARTES CONTRATANTES también habían reconocido que las medidas impuestas de forma incompatible con el Acuerdo General podían anular o menoscabar ventajas resultantes del Acuerdo General antes de que se hubieran aplicado realmente a importaciones concretas. Dicho Grupo Especial había recalcado que, pese al hecho de que no se había utilizado totalmente el contingente respecto del cuero, "la existencia de una restricción cuantitativa constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido sobre el volumen del comercio, sino también por otras razones; por ejemplo, podía conducir a un aumento de los costes de la transacción y provocar incertidumbres susceptibles de afectar a los planes de inversión" (IBDD, 31S/126-127).

3.2.3 Los Estados Unidos contestaron que el presente caso se diferenciaba de los anteriores puesto que todavía no se había establecido la manera precisa en que se aplicaría la medida objeto de examen. La reglamentación de aplicación del impuesto sobre determinadas sustancias importadas sólo se redactaría en 1988, después de que el Secretario del Tesoro hubiera presentado al Congreso un estudio sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación del impuesto. El impuesto y sus efectos sobre el comercio sólo podrían evaluarse de manera definitiva una vez que se contara con tal reglamentación. Por consiguiente, el Grupo Especial no disponía por el momento de suficiente información para examinar el impuesto.

3.2.4 El Canadá y la CEE dijeron que ya se conocían los elementos esenciales del impuesto: la Ley relativa al "Superfund" establecía un impuesto interno sobre determinadas sustancias importadas sin imponer una carga fiscal equivalente sobre los productos nacionales similares. La reglamentación de aplicación no podía modificar este hecho. El Grupo Especial podía constatar que la legislación, si se aplicara en su forma actual, sería contraria al párrafo 2 del artículo III.

3.2.5 Los Estados Unidos afirmaron que, si el Grupo Especial decidiera examinar el impuesto, tendría que llegar a la conclusión de que el mismo constituía un ajuste fiscal en frontera plenamente compatible con el párrafo 2 a) del artículo II y el párrafo 2 del artículo III del Acuerdo General. El principio que habría de regir la aplicación de la legislación era que la cuantía del impuesto que gravaría las sustancias importadas sería igual a la cuantía del impuesto que hubiera gravado los productos químicos utilizados en la producción de las sustancias importadas si los productos químicos

se hubieran vendido en los Estados Unidos para una utilización equivalente. Así pues, la Ley relativa al "Superfund" imponía la misma carga fiscal a las sustancias importadas y a las sustancias nacionales similares: las sustancias de origen nacional soportaban una carga fiscal correspondiente al impuesto sobre los productos químicos utilizados en su producción. Las sustancias importadas soportaban la misma carga porque el impuesto sobre determinadas sustancias importadas era igual al impuesto que hubiera gravado los productos químicos utilizados en la producción de las sustancias importadas si se hubieran producido en los Estados Unidos. Esta clase de ajuste fiscal en frontera estaba prevista explícitamente en el párrafo 2 a) del artículo II, cuyo texto era el siguiente:

"Ninguna disposición de este artículo impedirá a toda parte contratante percibir, en todo momento, sobre la importación de un producto cualquiera ... una carga equivalente a un impuesto interior aplicado de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo III a un producto nacional similar o a una mercancía que haya servido, en todo o en parte, para fabricar el producto importado ..." (subrayado añadido).

3.2.6 Los redactores del Acuerdo General habían tomado claramente en consideración la posibilidad de que se efectuaran ajustes fiscales en frontera respecto de los productos importados que contuvieran sustancias sujetas a un impuesto interno. Así pues, en lo concerniente a la palabra "equivalente" que figura en el párrafo 2 a) del artículo II habían convenido en que significaba lo siguiente:

"por ejemplo, si se impone una carga sobre el perfume porque contiene alcohol, dicha carga debe basarse sobre el valor del alcohol y no sobre el valor del perfume, es decir, sobre el valor de la sustancia contenida y no sobre el valor del producto considerado como un todo" (EPCT/TAC/PV/26, página 21 del texto inglés).

3.2.7 La CEE respondió que se desprendía del informe del Grupo de Trabajo de los Ajustes Fiscales en Frontera, adoptado por las PARTES CONTRATANTES en 1970 (IBDD, 18S/109-110), que no todos los impuestos servían para el ajuste fiscal en frontera, independientemente del carácter y la finalidad de tales impuestos. Un impuesto aplicado a la venta de un producto para financiar un servicio concreto prestado por el Estado en beneficio de los productores nacionales o que las actividades de estos últimos hubieran hecho necesario no podía ser objeto de un ajuste fiscal en frontera porque esto significaba que se aplicaba un impuesto a artículos fabricados por productores extranjeros que ni se beneficiaban de tal servicio ni hacían que el mismo fuera necesario. Hasta entonces el GATT sólo había admitido que podían ser objeto de ajustes fiscales en frontera los impuestos sobre las ventas y los impuestos sobre el consumo. El impuesto sobre ciertos productos químicos utilizados como materias primas se diferenciaba de un impuesto sobre las ventas o un impuesto sobre el consumo aplicado con fines fiscales generales por el hecho de que gravaba productos concretos con una finalidad concreta, a saber, la de financiar medidas para eliminar los desechos peligrosos derivados de la utilización de tales sustancias en el proceso de producción en los Estados Unidos. Se trataba de un impuesto sobre la contaminación o la contaminación potencial aplicado por razones evidentes de conveniencia y certidumbre administrativas a los productos que era probable que contaminaran, más bien que a la actividad que producía contaminación. Este impuesto no podía ser objeto de un ajuste fiscal en frontera puesto que los productos químicos utilizados como materias primas y los derivados químicos importados no se hallaban en la misma situación. La CEE y el Canadá dijeron que la contaminación proveniente de la producción de las sustancias importadas no tenía lugar en los Estados Unidos. No procedía por lo tanto gravar esas sustancias a su entrada en los Estados Unidos. Tampoco procedía exonerar las ventas de exportación del impuesto sobre ciertos productos químicos porque la contaminación originada por la producción de tales productos químicos tenía lugar en los Estados Unidos tanto si los mismos se vendían en el mercado interno como en el extranjero. Por consiguiente, ambos ajustes fiscales eran incompatibles con la finalidad de protección del medio ambiente que perseguía la Ley relativa al "Superfund". La CEE señaló

asimismo que los ajustes fiscales se apartaban de los principios adoptados por el Consejo de la OCDE en 1972 en su recomendación sobre las directrices relativas a los aspectos económicos internacionales de las políticas en materia de medio ambiente (documento C (72) 128 de la OCDE, de fecha 6 de junio de 1972). En particular se apartaban del principio de "quien contamina, paga", de conformidad con el cual el contaminante debía soportar el costo de las medidas que decidieran las autoridades públicas con objeto de que el medio ambiente se mantuviera en un estado aceptable. Sobre la base de este principio la OCDE había recomendado que las diferencias en las políticas en materia de medio ambiente no debían conducir a la introducción de gravámenes compensatorios a la importación o de exoneraciones a la exportación.

3.2.8 La CEE añadió que era incorrecto suponer que los ajustes fiscales en frontera eran necesarios para evitar que se diera a los productores extranjeros una ventaja competitiva injusta. De conformidad con el principio de "quien contamina, paga", podía suponerse que los competidores extranjeros de los productores estadounidenses de los productos químicos y sustancias imponderables habían pagado por la contaminación originada por la producción de los productos químicos y sustancias, ya sea de manera directa, mediante el pago de un impuesto para la eliminación de la contaminación, o bien de manera indirecta, mediante la observancia de las prescripciones encaminadas a prevenir la contaminación. Los ajustes fiscales en frontera efectuados por los Estados Unidos daban en realidad a los productores estadounidenses una ventaja competitiva injusta. Un producto químico exportado de los Estados Unidos a la CEE no estaba sujeto a ningún impuesto para la protección del medio ambiente: estaba exonerado del pago del impuesto previsto en la Ley relativa al "Superfund" y no era objeto de un impuesto análogo cuando se lo importaba en la CEE. En cambio, una sustancia que contuviera el mismo producto químico exportada de la CEE a los Estados Unidos tendría que soportar dos veces los costos de la protección del medio ambiente: primero en el país exportador de conformidad con el principio de "quien contamina, paga" y luego a su importación en los Estados Unidos con arreglo a la Ley relativa al "Superfund". Lo que en realidad estaban haciendo los Estados Unidos so pretexto de los ajustes fiscales en frontera era pedir a los productores extranjeros que contribuyeran a sufragar el costo para las industrias estadounidenses de limpiar el medio ambiente.

3.2.9 Los Estados Unidos dijeron que las PARTES CONTRATANTES no habían adoptado el principio de "quien contamina, paga" y que el Grupo Especial tenía que basar sus conclusiones en las disposiciones del Acuerdo General y no en las recomendaciones de la OCDE. Era por lo tanto improcedente el que se hubiera observado o no ese principio. Además, la Ley relativa al "Superfund" tenía por finalidad principal la de recaudar ingresos y no la de modificar la conducta de los consumidores o los productores a fin de tener en cuenta el costo de los recursos del medio ambiente. La finalidad fiscal de la Ley relativa al "Superfund" se reflejaba en el hecho de que también preveía la percepción de un nuevo impuesto sobre las sociedades -aplicable a casi todas las empresas, realizaran o no actividades contaminantes- así como créditos con cargo a los ingresos fiscales generales. Por estos diversos motivos los Estados Unidos estimaban que no procedía que el Grupo Especial determinara, sobre la base del principio de "quien contamina, paga", la conformidad con el Acuerdo General del impuesto sobre determinadas sustancias importadas. Si bien cabía concebir que se incorporaran al sistema jurídico del GATT los principios de política en materia de medio ambiente relacionados con el comercio, un paso de tal trascendencia requería la cooperación de todas las partes contratantes y sólo podía darse tras extensos estudios y debates. La reinterpretación de las normas actuales del Acuerdo General sobre ajustes fiscales en frontera no sería el medio apropiado para introducir tales principios.

3.2.10 Los Estados Unidos añadieron que en todo caso la CEE basaba sus objeciones en la suposición errónea de que los recursos del medio ambiente sólo se consumían en la producción de bienes. En realidad, determinadas sustancias podían contaminar a todo lo largo de su ciclo de vida, desde su producción hasta su eliminación. Ello significaba que podían contaminar no sólo antes de

su importación sino también después de ella. Si el objetivo del principio de "quien contamina, paga" era convertir en factores internos todos los factores externos negativos originados por las actividades contaminantes, los impuestos para la protección del medio ambiente tenían que tomar en consideración no sólo la contaminación proveniente del proceso de producción sino también los costos de la eliminación. Cuando se exportaba un producto químico tóxico, también se exportaba el costo de su eliminación. Sería entonces muy apropiado gravar no sólo los productos nacionales sino también los importados.

3.2.11 La CEE respondió que el razonamiento expuesto por los Estados Unidos no era aplicable a varios de los productos sujetos a los impuestos sobre ciertos productos químicos y sobre determinadas sustancias importadas. Por ejemplo, el etileno y el benceno eran productos químicos volátiles, cuya producción exigía medidas especiales para prevenir la contaminación. Una vez polimerizados en forma de poliestireno, dejaban de causar problemas especiales de contaminación ya que podían eliminarse de la misma manera que los desperdicios domésticos. Análogamente, la producción de etileno planteaba problemas para el medio ambiente; su derivado, el polietileno, era no obstante una clase de parafina que no presentaba más problemas de eliminación que la cera de las velas. Lo mismo podía decirse del látex de estireno-butadieno y de los cauchos sintéticos, que eran sustancias estables y no reactivas derivadas de hidrocarburos volátiles como el etileno, el propileno, el butadieno y el estireno.

3.2.12 El Canadá y la CEE dijeron que, independientemente de que pudiera admitirse o no al impuesto sobre los productos químicos como un ajuste fiscal en frontera, el impuesto sobre las sustancias importadas no era en ningún caso conforme al párrafo 2 del artículo III porque no cumplía los requisitos estipulados en el Acuerdo General para los ajustes fiscales en frontera. El Grupo de Trabajo de los Ajustes Fiscales en Frontera, cuyo informe habían adoptado las PARTES CONTRATANTES en 1970, había convenido en que en las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales en frontera "se establecían límites máximos de ajuste (compensación) que no debían rebasarse, pero que, dentro de dichos límites, cada parte contratante era libre de fijar distintos grados de compensación, con tal de que esta medida estuviera conforme con las demás disposiciones del Acuerdo General" (IBDD, 18S/109). Así pues, uno de los criterios con arreglo a los cuales había de examinarse el impuesto sobre determinadas sustancias importadas era el de que un ajuste fiscal en frontera no debía sobrepasar un límite máximo equivalente al impuesto aplicado a los productos nacionales similares. La Ley relativa al "Superfund" contenía una disposición en virtud de la cual el Secretario del Tesoro debía aplicar a los productos importados un impuesto del 5 por ciento del valor estimado, a menos que se facilitara al Secretario información suficiente que permitiera determinar la cuantía del impuesto que se hubiera aplicado a los productos químicos utilizados en la producción o fabricación del producto. El nivel del impuesto del 5 por ciento era apreciablemente superior al del impuesto máximo permitido con arreglo a las disposiciones relativas al impuesto sobre ciertos productos químicos. Así pues, la legislación permitía que se gravaran los productos químicos importados con un impuesto interno que era más elevado que el impuesto más alto que podía aplicarse a los productos químicos nacionales. El Canadá manifestó su preocupación particular por este aspecto de la legislación.

3.2.13 Los Estados Unidos hicieron hincapié en que el impuesto del 5 por ciento del valor estimado sólo se aplicaba si el importador no suministraba la información necesaria que permitiera la percepción de un impuesto equivalente al soportado por el producto nacional similar. Era del todo probable que el impuesto punitivo del 5 por ciento no se aplicara nunca porque la Ley relativa al "Superfund" facultaba al Secretario del Tesoro a prescribir por reglamento, en vez del impuesto punitivo del 5 por ciento, un impuesto cuyo tipo fuera equivalente al del impuesto que se aplicaría si la substancia importada se hubiera producido según el método predominante de producción.

3.2.14 El Canadá y la CEE hicieron observar que, si bien en la Ley relativa al "Superfund" se preveía que el Secretario "podía" prescribir nivel más bajo para el impuesto, en ella no se exigía la utilización de ese nivel más bajo. Así pues, la legislación prescribía de hecho la aplicación de un impuesto interno superior al percibido por los productos nacionales similares, en infracción al párrafo 2 del artículo III, a menos que el Secretario decidiera prescribir otra cosa. Además, el importador sólo podía beneficiarse de los tipos normales del impuesto si suministraba al Secretario información suficiente para determinar el nivel apropiado del impuesto. Los productores nacionales no estaban sujetos a un requisito tal. Habida cuenta de la complejidad de los procesos de producción, del hecho de que tal vez hubiera que facilitar información de dominio privado y de la amplia gama de productos afectados, la carga administrativa adicional impuesta a los importadores podía colocar a los productores extranjeros en desventaja competitiva con respecto a los productores estadounidenses.

3.2.15 Los Estados Unidos dijeron que todavía no se había redactado la reglamentación de aplicación del impuesto por parte del Tesoro. Por consiguiente no se sabía cuáles serían los tipos del impuesto que se aplicarían realmente a las sustancias importadas respecto de las cuales se suministrara información insuficiente así como tampoco cuánta información tendrían que facilitar realmente los importadores. Toda conclusión del Grupo Especial sólo sería por lo tanto de carácter puramente hipotético. Ello demostraba claramente que era todavía muy pronto para llegar a conclusión alguna en cuanto a la conformidad del impuesto con el Acuerdo General.

#### 4. EXPOSICIONES HECHAS POR TERCERAS PARTES INTERESADAS

##### 4.1 Australia

4.1.1 Australia declaró que la aplicación al petróleo crudo y los productos del petróleo importados de un impuesto a un tipo superior al aplicado a los productos nacionales similares era incompatible con las obligaciones resultantes para los Estados Unidos del párrafo 2 del artículo III. La diferencia en el impuesto, de 3,5 centavos por barril, constituía una forma de protección al producto nacional idéntico, que quedaba gravado a un tipo inferior.

4.1.2 En sus interpretaciones del artículo III las PARTES CONTRATANTES habían convenido en que una parte contratante se encontraba obligada por las disposiciones del artículo III independientemente de que hubiera o no contraído compromisos arancelarios con respecto a los productos de que se tratase (IBDD, vol. II/182) y en que la cuestión de si el impuesto era o no violatorio de consolidaciones carecía por tanto de pertinencia para determinar si el mismo resultaba incompatible con las disposiciones del artículo III. Era patente, empero, que al imponerse en el punto de entrada del producto un impuesto adicional si se violaban de hecho varias consolidaciones hechas en el marco del GATT.

4.1.3 El Grupo de Trabajo sobre los Impuestos Interiores del Brasil había convenido en que las disposiciones del artículo III regían independientemente de que las importaciones procedentes de otras partes contratantes fuesen o no sustanciales, pequeñas o inexistentes (IBDD, vol. II/185). El artículo III protegía pues a los proveedores pequeños (como Australia en el presente caso) y sustanciales por igual. El Grupo de Trabajo había adoptado el parecer de que, independientemente de que se demostrase o no un perjuicio, todo impuesto sobre productos importados que fuese mayor que el aplicado a los productos nacionales estaba prohibido por el artículo III, y de que la finalidad de las disposiciones de ese artículo era prevenir el perjuicio y no meramente facilitar un medio de repararlo (IBDD, vol. II/184). De forma similar, durante el debate habido en el Consejo acerca del informe del Grupo Especial sobre "España - Medidas relativas a las ventas interiores de aceite de soja" (que el Consejo no adoptó, sino del que tan sólo tomó nota), muchas partes Contratantes habían declarado que ni el texto del artículo III, ni las precedentes interpretaciones de sus disposiciones, ni

tampoco el Entendimiento de 1979 relativo a la solución de diferencias, respaldaban la interpretación de que, para ser contrarios a las disposiciones del artículo III, los reglamentos o prescripciones que otorgasen una protección a la producción nacional habían de tener efectos restrictivos para los productos directamente competidores o que pudieran ser sustitutivos. El principio enunciado en el Entendimiento de 1979 relativo a la solución de diferencias era "que normalmente se presume que la infracción de las reglas tiene efectos perjudiciales para otras partes contratantes, y en estos casos la impugnación del cargo corresponde a la parte contratante contra la que se ha presentado la reclamación" (IBDD, 26S/235). Sólo una vez constatada la existencia de una infracción de las reglas, independientemente de que hubiera habido o no perjuicio, se podía considerar la cuestión de sus efectos perjudiciales. Algunos representantes habían también señalado que los efectos perjudiciales no sólo podían medirse en función de su repercusión directa en el volumen de las importaciones del país que aplicaba la medida, sino que podían igualmente manifestarse por otras consecuencias perturbadoras del comercio, entre ellas la posibilidad de que no se produjera crecimiento alguno del mismo (C/M/152).

4.1.4 La parte de las importaciones estadounidenses de petróleo y productos del petróleo correspondiente a Australia hasta el momento había sido relativamente pequeña (el porcentaje más alto de los tres últimos años, el de 1985, era del 1,1 por ciento). Sin embargo, esos productos representaban un rubro importante de las exportaciones australianas. En el período comprendido entre 1983/84 y 1985/86, el valor de las exportaciones australianas de petróleo y productos del petróleo a los Estados Unidos, expresado en dólares australianos, había sido el siguiente:

(en millares de dólares australianos)

	<u>1983/84</u>	<u>1984/85</u>	<u>1985/86</u>
Petróleo crudo	106.143	736.820	407.091
Petróleo refinado	44.974	72.841	36.983

A Australia le preocupaban los efectos que podría tener esa diferencia en el impuesto sobre el futuro crecimiento del comercio de dichos productos. El argumento de los Estados Unidos, de que el efecto de tal diferencia sería insignificante, no resultaba convincente para Australia.

## 4.2 Indonesia

4.2.1 Indonesia señaló que el petróleo y los productos del petróleo desempeñaban una función importante en el desarrollo de ese país. Dichos productos proporcionaban casi el 70 por ciento de los ingresos de exportación de Indonesia y el 60 por ciento de su renta pública. Las ventas se habían visto considerablemente afectadas no sólo por la baja de los precios sino también por la inestabilidad de la demanda en el mercado internacional. El 35 por ciento de la producción total indonesia de petróleo y productos del petróleo se había exportado a los Estados Unidos: 114 millones de barriles en 1984, 103,7 millones de barriles en 1985 y 113,8 millones de barriles en 1986. Como el comercio de esos productos se facturaba en dólares, la caída del valor de esa moneda había ocasionado una importante disminución de los ingresos de exportación de Indonesia en el mercado estadounidense, a saber, de alrededor del 13,3 por ciento en 1985 y el 44,8 por ciento en 1986. Toda restricción adicional sobre las exportaciones indonesias de petróleo y productos del petróleo agravaría los problemas de desarrollo de ese país.

4.2.2 Indonesia recalcó que apoyaba los objetivos ambientales de la Ley relativa al "Superfund", pero objetó la recaudación de fondos hecha de un modo que violaba el Acuerdo General -en particular

su artículo III-, que creaba una discriminación en favor de los productos nacionales y que hacía costear a los países en desarrollo la protección del medio ambiente en un país industrializado.

#### 4.3 Kuwait

4.3.1 Kuwait indicó que compartía la preocupación manifestada por otras partes contratantes acerca del impuesto aplicado por los Estados Unidos a las importaciones de petróleo y productos del petróleo con objeto de financiar el "Superfund". A su juicio, la adopción de esa Ley era contraria a las disposiciones del artículo III del Acuerdo General e incompatible con ellas.

4.3.2 Kuwait señaló que se oponía a todos los impuestos y demás medidas de los países industrializados que afectasen a la importación de petróleo, productos del petróleo y productos petroquímicos. Se trataba de impuestos que tenían efectos negativos en el comercio y el desarrollo de los países exportadores y que reducían el volumen del comercio internacional en general.

#### 4.4 Malasia

4.4.1 Malasia declaró que el impuesto sobre el petróleo, al hacer una discriminación en contra de los productos importados, era contrario a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo III. El principio de que contenía un elemento de discriminación seguía siendo válido cualquiera que fuese el nivel de la diferencia entre los dos impuestos.

4.4.2 Los precios internacionales del petróleo habían caído drásticamente, y Malasia, al igual que todos los demás países en desarrollo productores y proveedores de petróleo, había sufrido una disminución correspondientemente drástica de sus ingresos en divisas procedentes de la venta de petróleo. Esa situación se había visto agravada por la aplicación del impuesto discriminatorio que daba una ventaja a los productores nacionales de petróleo en los Estados Unidos. Las exportaciones a ese país de petróleo crudo de Malasia se habían cifrado (con arreglo a los tipos de cambio actuales) en 110,3 millones de dólares EE.UU. en 1982, 72,94 millones en 1983, 21,58 millones en 1984 y 21,16 millones en 1985. Esas cifras, aunque mostraban que había habido una disminución, no daban en modo alguno la medida de la importancia que revestía el mercado estadounidense para el petróleo de Malasia. La industria malasia del petróleo estaba en constante búsqueda de nuevos mercados. La aplicación del impuesto discriminatorio frustraba esos esfuerzos. Malasia consideraba por tanto que el impuesto también era incompatible con la Parte IV del Acuerdo General, en particular con el párrafo 1 del artículo XXXVII.

#### 4.5 Nigeria

4.5.1 Nigeria declaró que reconocía la necesidad de resolver el problema de los desechos peligrosos, pero que no veía justificación alguna para la aplicación de impuestos discriminatorios con tal fin. Impugnó la afirmación de los Estados Unidos, de que la diferencia de 3,5 centavos por barril entre el petróleo importado y el nacional tuviese un efecto nulo o mínimo para el comercio. La diferencia en el impuesto era claramente contraria a lo dispuesto en el artículo III y para un país en desarrollo exportador de petróleo, como Nigeria, resultaba esencial que se eliminase en el plazo más breve posible.

4.5.2 Nigeria dijo que había que pedir a los Estados Unidos que reconsideraran su posición. No debía frustrarse a los países en desarrollo, que afrontaban graves problemas en materia de deuda y de precios de los productos básicos, de los derechos que les confería el Acuerdo General. Los Estados Unidos tenían que asumir su responsabilidad, en cuanto primera nación comerciante, de mantener la credibilidad del Acuerdo General.

#### 4.6 Noruega

4.6.1 Noruega dijo que apoyaba los motivos subyacentes al "Superfund" y que además no se oponía a que se recurriese a un impuesto como medio de alcanzar objetivos de política ambiental, a condición de que se tratase de un impuesto conforme con las obligaciones internacionales. El impuesto sobre el petróleo establecía una discriminación en contra de los proveedores extranjeros y era por tanto violatorio del artículo III. A las autoridades noruegas les preocupaba el impuesto, no sólo por razones de principio, sino igualmente por sus repercusiones económicas directas.

4.6.2 Las exportaciones netas totales de los países productores de petróleo se cifraban en aproximadamente 18 millones de barriles diarios y, de esa cantidad, alrededor de 5 millones de barriles diarios se dirigían a los Estados Unidos. Ese país absorbía un tercio del consumo mundial de energía, sin contar los países con comercio de Estado. Si se aceptaban impuestos discriminatorios como el aplicado por los Estados Unidos, esos gravámenes podían proliferar y conducir a una mayor protección. Noruega rechazaba el argumento de que la diferencia en el impuesto, de 3,5 centavos por barril, fuese insignificante. La carga impositiva total sobre las exportaciones noruegas de petróleo ascendería a unos 3,4 millones de dólares EE.UU., de los cuales, según estimaciones hechas sobre la base de las exportaciones de 1986, 1,0 millones de dólares EE.UU. se deberían a ese elemento de discriminación.

### 5. CONSTATAACIONES Y CONCLUSIONES

#### 5.1 Impuesto sobre el petróleo

5.1.1 El Grupo Especial examinó el Impuesto sobre el petróleo a la luz de las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Acuerdo General, y constató lo siguiente: El gravamen sobre el petróleo es un impuesto sobre el consumo aplicado a productos importados y nacionales. Los impuestos de esa clase están sujetos al requisito del trato nacional, estipulado en el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, que dice así:

"Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares."

Las PARTES CONTRATANTES no han elaborado una definición de la expresión "productos similares" que figura en esta disposición. En el informe del Grupo de Trabajo de los Ajustes Fiscales en Frontera, adoptado por las PARTES CONTRATANTES en 1970, se sugería que los problemas que surgieran a causa de la interpretación de dicha expresión debían examinarse caso por caso y que uno de los posibles criterios para determinar si los productos son productos similares consistía en comparar sus usos finales en un mercado determinado (IBDD, 18S/III). Los productos nacionales sujetos al impuesto son: los crudos de petróleo, los condensados de crudos de petróleo, y la gasolina natural. Los productos importados sometidos al impuesto son los siguientes: crudos de petróleo, condensados de crudos de petróleo, gasolina natural, aceite refinado y residual, y algunos otros derivados líquidos de hidrocarburos. Los productos importados y los nacionales son pues idénticos o, en el caso de los derivados líquidos de hidrocarburos importados, sirven para usos finales sustancialmente idénticos. Los productos importados y los productos nacionales sujetos al impuesto sobre el petróleo son pues, en opinión del Grupo Especial, "productos similares" en el sentido del párrafo 2 del artículo III. El tipo del impuesto aplicado a los productos importados es 3,5 centavos por barril superior al que se aplica a los productos nacionales similares. La primera cláusula del párrafo 2 del artículo III es de aplicación sean o no los productos de que se trate objeto de una concesión arancelaria y se hayan producido o no efectos perjudiciales para el comercio (véase el

párrafo 5.1.9 *infra*). Por estos motivos, el impuesto sobre el petróleo es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud del párrafo 2 del artículo III, primera cláusula.

5.1.2 Los Estados Unidos no han presentado al Grupo Especial ningún argumento en favor de una conclusión jurídica distinta de la que acaba de enunciarse. Su principal alegación fue que la diferencia entre los impuestos es tan pequeña que sus efectos comerciales resultan mínimos o nulos y que dicha diferencia -compatible o no con la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III- no anula ni menoscaba las ventajas resultantes del Acuerdo General para el Canadá, la CEE y México. El Canadá, la CEE y México consideraron que esta defensa no era ni jurídicamente válida ni fácticamente exacta (párrafos 3.1.1 a 3.1.11 *supra*). Como ambas partes en la diferencia estimaban que ésta era la cuestión jurídica central a que da lugar el gravamen sobre el petróleo, el Grupo Especial la examinó con especial detención, y llegó a las conclusiones siguientes.

5.1.3 Al amparo del artículo XXIII del Acuerdo General, las partes contratantes pueden presentar reclamaciones, entre otros casos cuando consideran que ventajas resultantes para ellas de ese instrumento se hallan anuladas o menoscabadas. Con arreglo a la práctica establecida del GATT, que se describe en el anexo del Entendimiento de 1979 sobre solución de diferencias,

"en los casos de contravención de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo General, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo" (IBDD, 26S/235).

La cuestión que plantea el caso sometido al Grupo Especial es la de saber si la presunción de que una medida incompatible con el Acuerdo General es causa de anulación o menoscabo de ventajas resultantes de dicho Acuerdo es una presunción absoluta o refutable, y si, en caso de ser refutable, sería suficiente para rebatirla, demostrar que la medida incompatible con la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III tiene sobre el comercio efectos nulos o insignificantes.

5.1.4 A tenor del párrafo 2 del artículo XXIII, cuando se presenta a las PARTES CONTRATANTES una reclamación de anulación o menoscabo que no se ha resuelto mediante consultas, aquéllas pueden adoptar dos decisiones. En primer lugar, pueden formular recomendaciones o resolver sobre la cuestión. Acerca de esta decisión, en el párrafo 4 del anexo del Entendimiento de 1979 sobre solución de diferencias se estipula lo siguiente:

"Si no se llega a una solución mutuamente aceptada, el objetivo primordial que suelen perseguir las PARTES CONTRATANTES es conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con el Acuerdo General. No se debe conceder una compensación sino en el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el Acuerdo General y como solución provisional hasta su supresión" (IBDD, 26S/235).

En este párrafo no se hace mención de los efectos de la medida incompatible. Ello sugiere que la práctica de las PARTES CONTRATANTES consiste en hacer recomendaciones o resolver sobre las medidas de las que se ha constatado que son incompatibles con el Acuerdo General, independientemente de cuáles sean sus efectos.

5.1.5 El segundo tipo de decisiones que las PARTES CONTRATANTES pueden adoptar en el marco del párrafo 2 del artículo XXIII son las consistentes en autorizar una suspensión de concesiones u otras obligaciones "si consideran que las circunstancias son suficientemente graves para que se justifique tal medida". En el párrafo 5 del anexo del Entendimiento de 1979 sobre solución de diferencias se indica la manera en que las PARTES CONTRATANTES han de tratar las solicitudes

de autorizaciones de este género en casos de contravención de obligaciones dimanantes del Acuerdo General. La parte pertinente de ese párrafo dice así:

"La presunción de anulación o menoscabo de un beneficio entrañará ipso facto la necesidad de dilucidar si las circunstancias son suficientemente graves para que esté justificada la autorización de suspender concesiones u obligaciones, si así lo solicita la parte contratante que presente la reclamación. Esto significa que normalmente se presume que la infracción de las reglas tiene efectos perjudiciales para otras partes contratantes, y en esos casos la impugnación del cargo corresponde a la parte contratante contra la que se ha presentado la reclamación" (IBDD, 26S/235).

Así pues, en el Entendimiento de 1979 y en relación con la facultad de las PARTES CONTRATANTES para formular recomendaciones o resolver sobre medidas incompatibles con el Acuerdo General, no se hace referencia a los efectos perjudiciales de una medida ni a la posibilidad de una refutación; tal referencia sólo se hace en relación con la autorización de medidas de compensación. En opinión del Grupo Especial, esto respalda la conclusión de que los efectos de una medida incompatible con el Acuerdo General no constituyen una consideración pertinente cuando las PARTES CONTRATANTES tienen que decidir si hay anulación o menoscabo.

5.1.6 El Grupo Especial examinó la manera en que las PARTES CONTRATANTES habían respondido en casos anteriores a alegaciones de que una medida incompatible con el Acuerdo General no tenía efectos perjudiciales y por tanto no anulaba o menoscababa ventajas resultantes del Acuerdo General para la parte contratante que había presentado la reclamación. El Grupo Especial observó que tales alegaciones se habían hecho en varios casos, pero que no había ninguno en la historia del GATT en el cual una parte contratante hubiera rebatido con éxito la presunción de que una medida que infringe obligaciones causa anulación y menoscabo. En un caso relativo a facilidades crediticias concedidas a los agricultores que adquirirían maquinaria de producción nacional, el Grupo Especial consideró lo siguiente:

"Si el Gobierno italiano está firmemente convencido de que estas facilidades de crédito no han tenido ninguna repercusión en las condiciones de la competencia en el mercado italiano, la modificación de las condiciones de aplicación de la Ley para evitar toda discriminación entre los tractores y maquinaria agrícola de origen nacional, por una parte, y de importación, por otra parte, no parece constituir un problema grave" (IBDD, 7S/71).

En un caso referente a compromisos de compra de productos nacionales, aceptados por inversionistas extranjeros para obtener la autorización oficial de invertir, el Grupo Especial llegó a la conclusión siguiente:

"El Grupo Especial examinó atentamente los efectos de las prescripciones de compra sobre el comercio. El Grupo Especial concluyó que una evaluación de estos efectos exigiría la investigación y el análisis de la aplicación de varios millares de compromisos redactados a menudo diferentemente, así como imaginar lo que habrían sido las operaciones de compra de los inversores extranjeros en ausencia de tales prescripciones. El Grupo Especial no podía emprender una evaluación de este orden y, por consiguiente, no está en condiciones de determinar con qué frecuencia las prescripciones de compra obligan a los inversores a obrar diferentemente de cómo habrían obrado en ausencia de los compromisos y, por consiguiente, con qué frecuencia perjudican los intereses comerciales de otras partes contratantes. Sin embargo, el Grupo Especial cree que una evaluación de los derechos comerciales no guardaba una relación directa con sus conclusiones, porque se presume que

la infracción de una regla del GATT tiene efectos perjudiciales para otras partes contratantes" (IBDD, 3OS/181-182).

En el caso de un contingente de importación de cuero que, supuestamente, el país reclamante no había utilizado plenamente, el Grupo Especial afirmó:

"El Grupo Especial deseaba recalcar que la existencia de una restricción cuantitativa constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido sobre el volumen del comercio sino también por otras razones; por ejemplo, podía conducir a un aumento de los costes de la transacción y provocar incertidumbre susceptible de afectar a los planes de inversión" (IBDD, 31S/126-127).

Las observaciones hechas por los grupos especiales en estos casos se aplican también, mutatis mutandis, al caso que examina el presente Grupo Especial.

5.1.7 El examen de éstos y otros casos indujo al Grupo Especial a concluir que, si bien las PARTES CONTRATANTES no habían decidido explícitamente si podía rebatirse la presunción de que las medidas ilegales causan anulación o menoscabo, esa presunción se había tratado en la práctica como irrefutable.

5.1.8 El Grupo Especial procedió luego a examinar si -aun suponiendo que la presunción pudiera considerarse refutable en el presente caso- la demostración de que eran insignificantes los efectos comerciales del diferencial impositivo constituiría prueba de que no habían quedado anuladas o menoscabadas las ventajas resultantes del párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, para el Canadá, la CEE y México.

5.1.9 Aceptar el argumento de que las medidas que ejercen sólo un efecto insignificante sobre el volumen de las exportaciones no anulan o menoscaban las ventajas resultantes de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III implica que la razón fundamental de esta disposición -el beneficio que genera para las partes contratantes- es proteger las expectativas relativas a los volúmenes de las exportaciones. Sin embargo, esto no es así. En virtud de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III, las partes contratantes están obligadas a establecer para los productos importados determinadas condiciones de competencia en relación con los productos nacionales. A diferencia de lo que sucede en otras disposiciones del Acuerdo General, en ésta no se hace referencia a los efectos comerciales. Por ello, la mayoría de los miembros del Grupo de Trabajo de los "Impuestos Internos del Brasil" concluyeron, con razón, que las disposiciones de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III "eran igualmente de aplicación cuando las importaciones procedentes de otras partes contratantes eran sustanciales, pequeñas o inexistentes" (IBDD, vol. II/185). El Grupo de Trabajo llegó asimismo a la conclusión de que "las disposiciones del artículo III obligaban a las partes contratantes, hubieran éstas aceptado o no compromisos arancelarios en relación con los bienes de que se tratase" (IBDD, vol. III/182) o, dicho de otro modo, las ventajas del artículo III se derivan independientemente de que haya o no una expectativa negociada de acceso al mercado. Además, es concebible que un gravamen compatible con el principio del trato nacional (por ejemplo, un impuesto indirecto elevado pero no discriminatorio) ejerza sobre las exportaciones de otras partes contratantes efectos más graves que otro impuesto contrario a ese principio (por ejemplo, un impuesto muy bajo pero discriminatorio). El caso sometido al Grupo Especial ilustra este punto: los Estados Unidos podrían poner el impuesto sobre el petróleo en armonía con el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, elevando el impuesto sobre los productos nacionales, bajando el impuesto aplicado a los productos importados o fijando una nueva tasa del impuesto común a los productos importados y a los nacionales. Estas distintas soluciones tendrían consecuencias comerciales diferentes, por lo que es lógicamente imposible determinar la diferencia que habría entre las repercusiones comerciales del actual impuesto y las de otro compatible con la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III y, por

tanto, determinar los efectos comerciales resultantes de la inobservancia de esta disposición. Por estos motivos, el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, no puede interpretarse en el sentido de proteger las expectativas referentes a los volúmenes de las exportaciones; protege las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Una variación de esa relación competitiva que sea contraria a esta disposición debe consiguientemente considerarse ipso facto anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General. Por tanto, la demostración de que una medida incompatible con el párrafo 2 del artículo III, primera cláusula, ejerce efectos nulos o insignificantes no constituiría, en opinión del Grupo Especial, demostración suficiente de que las ventajas resultantes de esa disposición no, se han anulado o menoscabado, aun en el caso de que tal refutación fuera, en principio, legítima.

5.1.10 Por los motivos expuestos en los párrafos precedentes, el Grupo Especial decidió que no examinaría los alegatos de las partes relativos a los efectos comerciales del diferencial impositivo. Esta decisión se fundó en motivos exclusivamente jurídicos y no debe por tanto interpretarse en el sentido de favorecer las opiniones de los Estados Unidos o las del Canadá, la CEE y México acerca de los efectos comerciales del diferencial impositivo.

5.1.11 El Grupo Especial observó que el Canadá había manifestado inquietud en relación con la fiscalidad de los productos importados fabricados a partir de petróleo sintético (párrafo 3.1.12 supra). No obstante, dado que, según los Estados Unidos, la Ley relativa al "Superfund" nada estipula acerca del trato de tales productos, el Grupo Especial no entró a examinar específicamente el asunto. Por ello, el presente informe en nada afecta al derecho que asiste al Canadá de solicitar una investigación de este asunto al amparo del párrafo 2 del artículo XXIII.

5.1.12 A la luz de las consideraciones expuestas en los párrafos 5.1.1 a 5.1.9 supra, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que el impuesto sobre el petróleo era incompatible con la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III y por consiguiente, constituía una presunción de anulación y menoscabo, y que una evaluación de los efectos comerciales del impuesto no era pertinente para esta conclusión. Por tanto el Grupo Especial sugiere que las PARTES CONTRATANTES recomienden a los Estados Unidos que pongan el impuesto sobre el petróleo en conformidad con las obligaciones que corresponden a este país en virtud del Acuerdo General.

## 5.2 Impuesto sobre ciertas sustancias importadas

5.2.1 El Grupo Especial tomó nota de que los Estados Unidos se oponían a un examen de este impuesto, porque no entraba en vigor antes del 1º de enero de 1989 y -al no tener efectos inmediatos sobre el comercio y, por consiguiente, no causar anulación ni menoscabo- quedaba fuera del alcance del artículo XXIII. El Grupo Especial examinó este punto y concluyó lo siguiente.

5.2.2 El Grupo Especial de las "Medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero" examinó la alegación de este país según la cual no se había utilizado plenamente un contingente de importación, y consideró que

"la existencia de una restricción cuantitativa constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido sobre el volumen del comercio, sino también por otras razones; por ejemplo, podía conducir a un aumento de los costes de la transacción y provocar incertidumbres susceptibles de afectar a los planes de inversión" (IBDD, 31S/126 y 127).

El razonamiento seguido por las PARTES CONTRATANTES en esa ocasión se aplica también en el caso presente. La prohibición general de aplicar restricciones cuantitativas, estipulada en el artículo XI y examinada por el Grupo Especial sobre las medidas aplicadas por el Japón a las

importaciones de cuero, y la obligación de aplicar el trato nacional enunciada en el artículo III e invocada por el Canadá y la CEE en el caso presente, tienen fundamentalmente la misma razón de ser, es decir, dar a las partes contratantes seguridades acerca de las relaciones de competencia entre sus productos y los de las demás partes contratantes. La finalidad de estos dos artículos es, no sólo proteger el comercio actual, sino además crear la previsibilidad necesaria para planear el comercio futuro. Este objetivo no se puede conseguir si las partes contratantes no pueden impugnar disposiciones legislativas vigentes que conducen a la adopción de medidas incompatibles con el Acuerdo General hasta que se hayan aplicado efectivamente a su comercio los actos administrativos que las ejecutan. Del mismo modo que se ha reconocido que la mera existencia de un reglamento que establece un contingente, aun sin llegar a limitar importaciones concretas, es contraria al párrafo 1 del artículo XI, la mera existencia de una disposición legislativa obligatoria que establece un gravamen interno, aun sin que se aplique a un producto importado concreto, se debe considerar como comprendida dentro del alcance de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III. El Grupo Especial observó que el impuesto sobre ciertas substancias importadas había sido sancionado, que la disposición legislativa era obligatoria y de que las autoridades fiscales tenían que aplicarlo después de terminado el año próximo y, por consiguiente, con arreglo a un plazo dentro del cual se adoptarán las decisiones comerciales y de inversiones en las cuales puede incidir el impuesto. Por ello, el Grupo Especial concluyó que el Canadá y la CEE tenían derecho a que se realizara una investigación de su reclamación, a saber, que el impuesto no se ajustaba a los criterios de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III.

5.2.3 El Grupo Especial tomó nota de que los Estados Unidos justificaban el impuesto sobre ciertas substancias importadas como un reajuste fiscal en frontera, que correspondía en sus efectos al gravamen interno aplicado a ciertos productos químicos de los que se derivaban estas substancias (véase el párrafo 3.2.5). El Grupo Especial tomó además nota de que la CEE consideraba que el impuesto sobre ciertos productos químicos no podía tener el carácter de reajuste fiscal en frontera, porque estaba destinado a gravar actividades contaminantes que tenían lugar en los Estados Unidos y a financiar programas ambientales de los que sólo se beneficiaban fabricantes estadounidenses. Según el principio de que quien contamina paga, los Estados Unidos sólo debían haber gravado productos de origen nacional, porque solamente su producción causaba problemas ambientales en los Estados Unidos. Los Estados Unidos negaban la validez jurídica de los argumentos de la CEE y la posibilidad de aplicarlos al gravamen sobre ciertos productos químicos (véanse los párrafos 3.2.7 a 3.2.11). Por ello, el Grupo Especial examinó primero si el impuesto sobre ciertos productos químicos podía tener el carácter de reajuste fiscal en frontera.

5.2.4 En el informe del Grupo de Trabajo de los ajustes fiscales en frontera, adoptado por las PARTES CONTRATANTES en 1970, se llega a la conclusión siguiente sobre las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales aplicados a las mercancías que entran en el comercio internacional:

"Había concordancia de pareceres en que los impuestos cargados directamente a los productos podían servir para el ajuste fiscal. Entre los ejemplos de tales impuestos había los impuestos de consumo específicos, los impuestos sobre las ventas, los en cascada y el impuesto sobre el valor añadido ... Además, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que se estaba de acuerdo en que ciertos impuestos sobre los productos que no se cargaban de manera directa no servían para el ajuste fiscal. Ejemplos de tales impuestos eran las cuotas de seguridad social abonadas por los empleadores y los empleados u obreros y los impuestos sobre los sueldos" (IBDD, 18S/109 y 110).

Como indican claramente estas conclusiones de las PARTES CONTRATANTES, en las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales se hace una distinción entre los impuestos sobre los productos y los impuestos no aplicados directamente a los productos; no se hace distinción entre

impuestos con diferentes finalidades. Por consiguiente, para determinar si un impuesto sobre las ventas puede tener carácter de ajuste fiscal en frontera carece de importancia que se aplique a un producto por razones fiscales de orden general o para estimular la utilización racional de los recursos ambientales. Por estos motivos, el Grupo Especial concluyó que el impuesto sobre ciertos productos químicos, que era un gravamen aplicado directamente a productos, podía tener el carácter de reajuste fiscal en frontera, independientemente de la finalidad perseguida. Por ello, el Grupo Especial no examinó si el impuesto sobre productos químicos perseguía objetivos ambientales y, en este caso, si un reajuste fiscal en frontera estaría en armonía con estos objetivos.

5.2.5 Ahora bien, el Grupo Especial desea señalar que el Grupo de Trabajo de los ajustes fiscales en frontera reconocía que en las disposiciones del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales

"se establecían límites máximos de ajuste (compensación) que no debían rebasarse, pero que, dentro de dichos límites, cada parte contratante era libre de fijar distintos grados de compensación, con tal de que esta medida estuviera conforme con las demás disposiciones del Acuerdo General" (IBDD, 18S/109).

Por consiguiente, si una parte contratante desea gravar la venta de ciertos productos nacionales (porque su fabricación contamina el medio ambiente nacional) y aplicar un impuesto más bajo, o no aplicar ningún impuesto, a los productos importados similares (porque su consumo o utilización causa menores problemas ambientales o no causa ningún problema), tiene en principio libertad para hacerlo. En este caso, las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales dan así a la parte contratante la posibilidad de seguir el principio de que es el contaminador quien paga, pero no le obligan a hacerlo.

5.2.6 El mandato del Grupo Especial es examinar el caso que tiene planteado "a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General" (véase el párrafo 1.4). Por consiguiente, el Grupo Especial no ha examinado si las disposiciones fiscales de la Ley relativa al "Superfund" son compatibles con sus objetivos ambientales o con el principio de que es el contaminador quien paga. El Grupo Especial observa que las PARTES CONTRATANTES establecieron en 1972 un Grupo de las medidas de protección del medio y sus repercusiones en el comercio internacional, con el mandato de

"examinar, previa petición, cualquier asunto específico que concierna a las cuestiones de política comercial inherentes a las medidas de lucha contra la polución y de protección del medio, especialmente en lo relativo a la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General, teniendo en cuenta los problemas particulares de los países en desarrollo" (L/3622/Rev.1 y C/M/74).

Este Grupo no se ha reunido nunca, pero todavía existe. La CEE tiene, pues, a su disposición en el GATT, un órgano que puede ocuparse de los problemas ambientales que el Grupo Especial, a causa de su mandato limitado, no ha podido examinar.

5.2.7 El Grupo Especial, después de concluir que el impuesto sobre ciertos productos químicos podría tener en principio el carácter de ajuste fiscal en frontera, ha examinado luego si el impuesto sobre ciertas sustancias importadas responde a lo dispuesto sobre trato nacional en la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III. Esta disposición autoriza la aplicación de un impuesto interno a productos importados a condición de que los productos nacionales similares sean gravados, directa o indirectamente, en la misma proporción o en una proporción superior. Los impuestos internos pueden ser aplicados a los productos importados en el momento o en el lugar de la importación (nota al artículo iii). Por ello, en el apartado a) del párrafo 2 del artículo II se puntualiza que una concesión arancelaria no impedirá la percepción de

"una carga equivalente a un impuesto interior aplicado de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo III a un producto nacional similar o a una mercancía que haya servido en todo o en parte, para fabricar el producto importado."

Los redactores del Acuerdo General explicaron el término "equivalente" utilizado en la disposición citada con el ejemplo siguiente:

"Si se aplica un [gravamen] a un perfume porque contiene alcohol, en el [gravamen] que se aplique se tomará en consideración el valor del alcohol y no el valor del perfume, es decir, el valor del contenido de alcohol y no el valor de la totalidad" (EPCT/TAC/PV/26, página 21).

5.2.8 El impuesto sobre ciertas substancias importadas es igual en principio a la cuantía del impuesto que se habría aplicado de conformidad con la Ley relativa al "Superfund" a los productos químicos utilizados como materiales en la fabricación o producción de la substancia importada si estos productos químicos hubieran sido vendidos en los Estados Unidos para utilizarlos en la fabricación o producción de esa misma substancia. Según los términos que los redactores del Acuerdo General utilizaron en el ejemplo precedente sobre el perfume y el alcohol: el impuesto se aplica a las substancias importadas porque se fabrican a partir de productos químicos sujetos a un gravamen de consumo en los Estados Unidos y, en principio, el tipo del impuesto se determina en relación con la cantidad de esos productos químicos utilizados, y no en relación con el valor de la substancia importada. Por consiguiente, el Grupo Especial concluyó que, en la medida en que el impuesto sobre ciertas substancias importadas era equivalente al gravamen aplicado a las substancias nacionales similares como consecuencia del impuesto sobre ciertos productos químicos, el gravamen se ajustaba a lo dispuesto en materia de trato nacional en la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III.

5.2.9 Sin embargo, según la Ley relativa al "Superfund", el impuesto sobre ciertas substancias importadas no será necesariamente igual al aplicado a los productos químicos utilizados en su fabricación. Si un importador no comunica la información necesaria para determinar la cuantía del impuesto que ha de aplicársele, se percibirá un gravamen penalizador igual al 5 por ciento del valor calculado de la substancia importada. Como el impuesto sobre ciertos productos químicos somete algunos de tales productos a un impuesto equivalente solamente al 2 por ciento del precio al por mayor del producto en 1980, la penalización fiscal del 5 por ciento podría ser muy superior al impuesto máximo que el importador tendría que pagar si comunicara información suficiente (véase el párrafo 2.3). La penalización fiscal sobre la base del valor estimado de la substancia importada no estaría en armonía con lo dispuesto en materia de trato nacional en la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III, porque en ese caso el tipo del impuesto no guardaría relación con la cantidad de los productos químicos imponibles utilizados en su fabricación, sino con el valor de la substancia importada. Así, pues, no cumpliría el requisito de equivalencia que los redactores del Acuerdo General explicaron con el ejemplo sobre el perfume y el alcohol, mencionado en el párrafo anterior. Sin embargo, la Ley relativa al "Superfund" autoriza al Secretario del Tesoro a fijar mediante reglamento, en lugar del tipo del 5 por ciento, otro tipo que sería igual a la cantidad que se aplicaría si la substancia se fabricara utilizando el método predominante de producción (véase el párrafo 2.6). Este reglamento no se ha promulgado todavía. Queda pues por ver si el reglamento eliminará la necesidad de aplicar el gravamen penalizador y si equipará por completo los productos nacionales con los importados, según lo dispuesto en la primera frase del párrafo 2 del artículo III. Desde la perspectiva de los objetivos globales del Acuerdo General, es lamentable que la Ley relativa al "Superfund" imponga expresamente a las autoridades fiscales de los Estados Unidos la obligación de aplicar un impuesto incompatible con el principio del trato nacional; ahora bien, como dicha Ley les da también la posibilidad de evitar la necesidad de aplicar dicho impuesto mediante la promulgación de un reglamento, la existencia de las disposiciones sobre el tipo del gravamen penalizador no constituye por sí misma una violación de las obligaciones que incumben a los

Estados Unidos en virtud del Acuerdo General. El Grupo Especial tomó nota con satisfacción de la declaración de los Estados Unidos según la cual, teniendo presente la facultad reglamentaria que la Ley otorga a las autoridades fiscales, "lo más probable es que no se aplique nunca el tipo penalizador del 5 por ciento" (véase el párrafo 3.2.13).

5.2.10 El Grupo Especial concluyó que el impuesto sobre ciertas sustancias importadas constituía un ajuste fiscal correspondiente al impuesto aplicado a ciertos productos químicos, que en principio era compatible con la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III, y que la existencia de las disposiciones sobre el tipo del gravamen penalizador no constituía por sí misma una violación de la primera cláusula del párrafo 2 del artículo III, porque las autoridades fiscales tenían la facultad reglamentaria de eliminar la necesidad de imponer el tipo penalizador. El Grupo Especial recomienda a las PARTES CONTRATANTES que tomen nota de la declaración de los Estados Unidos según la cual lo más probable es que el tipo del gravamen penalizador no se aplique nunca.

ANEXO I

IMPUESTO SOBRE CIERTOS PRODUCTOS QUIMICOS

<u>Productos químicos sujetos al impuesto</u>	<u>Impuesto por tonelada</u> (dólares de los EE.UU.)
Acetileno	4,87
Benceno	4,87
Butano	4,87
Butileno	4,87
Butadieno	4,87
Etileno	4,87
Metano	3,44
Naftaleno	4,87
Propileno	4,87
Tolueno	4,87
Xilenol	4,87
Amoniaco	2,64
Antimonio	4,45
Trióxido de antimonio	3,75
Arsénico	4,45
Trióxido de arsénico	3,41
Sulfuro de bario	2,30
Bromo	4,45
Cadmio	4,45
Cloro	2,70
Cromo	4,45
Cromita	1,52
Dicromato de potasio	1,69
Dicromato de sodio	1,87
Cobalto	4,45
Sulfato cúprico	1,87
Oxido cúprico	3,59
Oxido cuproso	3,97
Acido clorhídrico	0,29
Fluoruro de hidrógeno	4,23
Oxido de deuteruro de aluminio y litio	4,14
Mercurio	4,45
Níquel	4,45
Fósforo	4,45
Cloruro estannoso	2,85
Cloruro estánnico	2,12
Cloruro de zinc	2,22
Sulfato de zinc	1,90
Hidróxido de potasio	0,22
Hidróxido de sodio	0,28
Acido sulfúrico	0,26
Acido nítrico	0,24

---

<sup>1</sup>Durante algunos períodos anteriores a 1992 el impuesto sobre el xileno será de 10,13 dólares.

ANEXO II

IMPUESTO SOBRE CIERTAS SUBSTANCIAS IMPORTADAS

Lista inicial de sustancias sujetas a impuesto

Cumeno	Oxido de níquel
Estireno	Alcohol isopropílico
Nitrato amónico	Cloruro de metileno
Polipropileno	Alcohol etílico no destinado a la fabricación de bebidas
Propilenglicol	Etilbenceno
Formaldehido	Acrlonitrilo
Acetona	Metanol
Etilenglicol	Oxido de propileno
Cloruro de vinilo	Resinas de polipropileno
Resinas de polietileno, todas	Oxido de etileno
Polibutadieno	Dicloruro de etileno
Estireno-butadieno, látex	Cicloexano
Estireno-butadieno, otro	Acido isoftálico
Caucho sintético, sin materiales de relleno	Anhídrico maleico
Urea	Anhídrico ftálico
Ferroníquel	Etilmetilcetona
Ferrocromo (3 por ciento o menos, de carbono)	Cloroformo
Ferrocromo (más del 3 por ciento de carbono)	Tetracloruro de carbono
Níquel en bruto	Acido crómico
Desechos y chatarra de níquel	Peróxido de hidrógeno
Varas y alambre de níquel trabajado	Resinas homopolímeras de poliestireno
Níquel en polvo	Melamina
Resinas fenólicas	Resinas de ácido acrílico y metacrílico
Resinas de cloruro de polivinilo	Resinas de vinilo
Resinas y copolímeros de poliestireno	Resinas de vinilo, otras