

## SECRETARIA DE ECONOMIA

**DECISION final del panel sobre la revisión ante panel binacional conforme al artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia de perfiles y tubos rectangulares de grosor ligero provenientes de México; resolución definitiva sobre venta por debajo del valor normal, con número de expediente USA-MEX-2008-1904-03.**

### REVISION ANTE PANEL BINACIONAL CONFORME AL ARTICULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

**En Materia De:**

**Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligero  
provenientes de México; Resolución Definitiva sobre  
Ventas por Debajo del Valor Normal**

Expediente del Secretariado No.  
USA-MEX-2008-1904-03

**Miembros del Panel:**

Lawrence J. Bogard, Presidente del Panel.  
Mélida Narcisa Hodgson  
Gerardo Lozano Alarcón  
Luis Felipe Aguilar Rico  
Ricardo Ramírez Hernández

#### OPINION Y ORDEN DEL PANEL

20 de julio, 2010

Michael Brown y Roger B. Schagrin, de Schagrin Associates, Washington, D.C., en representación de Allied Tube and Conduit, Bull Moose Tube, California Steel and Tube, Hannibal Industries, Leavitt Tube Co., Maruichi American Corp., Searing Industries Southland Tube, Vest, Inc., Welded Tube y Western Tube and Conduit. Comparecen también en los escritos iniciales John W. Bohn y Jeffrey E. Farrah.

Yohai Baisburd, de White & Case LLP, Washington, D.C., en representación de Productos Laminados de Monterrey, S.A. de C.V. y Prolamsa, Inc. Comparecen también en los escritos iniciales David E. Bond y Jay C. Campbell.

Diana Dimitruic Quaia, de Arent Fox LLP, Washington, D.C., en representación de Maquilacero S.A. de C.V. Comparecen también en los escritos iniciales John M. Gurley y Nancy A. Noonan.

Mykhaylo A. Gryzlov, de la Oficina del Abogado General de la Administración de Importación (*Office of Chief Counsel for Import Administration*), del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América, Washington, D.C., en representación de la Autoridad Investigadora.

#### OPINION Y ORDEN DEL PANEL

**Introducción**

Este Panel Binacional se estableció de conformidad con el artículo 1904 (2) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") y la sección 516(A) del *Tariff Act* de 1930, con sus modificaciones, 19 U.S.C. § 1516(a)(g), para revisar la Resolución Definitiva sobre Ventas por Debajo del Valor Normal que emitió la *International Trade Administration* del Departamento de Comercio de Estados Unidos (el "Departamento de Comercio" o "Departamento") en la investigación antidumping sobre *Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligero provenientes de México* ("*Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*") ("*Resolución Definitiva*").<sup>1</sup> Los solicitantes de esta investigación están integrados en una coalición de productores<sup>2</sup> ("Solicitantes" o "rama de producción nacional"), y los demandados son Productos Laminados de Monterrey S.A. de C.V. y Prolamsa, Inc. ("Prolamsa" o "Demandado") y Maquilacero, S.A. de C.V. ("Maquilacero" o "Demandado")<sup>3</sup>, quienes impugnan diversos aspectos de la Resolución Definitiva.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Aviso de la Resolución Definitiva sobre Ventas por Debajo del Valor Normal: *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*, 73 Fed. Reg. 35,649, 35,649-650 (Departamento de Comercio, 24 de junio de 2008).

<sup>2</sup> Los Solicitantes de esta investigación fueron *Allied Tube and Conduit, Bull Moose Tube, California Steel and Tube, Hannibal Industries, Leavitt Tube Co., Maruichi American Corp., Searing Industries Southland Tube, Vest, Inc., Welded Tube, y Western Tube and Conduit*.

<sup>3</sup> A los Solicitantes, los Demandados y al Departamento de Comercio nos referiremos, de manera conjunta, como "Participantes".

<sup>4</sup> El 7 de enero de 2009, los Participantes presentaron, de manera conjunta, un incidente conforme a la Regla 20 solicitando extender el plazo para presentar sus Memoriales previstos en la Regla 57(2) y en la Regla 57(3). El 24 de febrero de 2009, los Participantes presentaron, de

Los Solicitantes impugnan, como violatorios de los requisitos de la ley antidumping (*antidumping duty statute*), ciertos ajustes a los precios de venta en el mercado interno presentados por Prolamsa y Maquilacero, y aceptados por el Departamento de Comercio al calcular los márgenes finales de dumping. Los Solicitantes también encuentran errónea la decisión del Departamento de Comercio de compensar los llamados márgenes de dumping “positivos” con los márgenes de dumping “negativos”, al calcular los márgenes de dumping de los Demandados.

Prolamsa y Maquilacero afirman que el Departamento de Comercio incrementó, de manera incorrecta, el valor de ciertos activos fijos por los efectos de la inflación, aplicando de forma inadecuada los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en México (“GAAP” por sus siglas en inglés) y, por lo tanto, exageró los costos de depreciación y los costos asociados a la producción. Asimismo, Prolamsa señala que el Departamento de Comercio erró al no reducir los costos de producción de la mercancía objeto de investigación, al tomar en cuenta las diferencias entre los costos de manufactura reportados por Prolamsa y los costos reales de manufactura, que resultaron de la verificación realizada por el Departamento de Comercio.

Por las razones expuestas a continuación, este Panel concluye que la Resolución Definitiva se encuentra sustentada en evidencia sustancial y, por lo tanto, es conforme a derecho.<sup>5</sup>

### **Antecedentes**

#### **A. Resumen de los Procedimientos Administrativos**

El 24 de julio de 2007, el Departamento de Comercio inició la investigación antidumping sobre *Perfiles y Tubos RGL provenientes de la República de Corea, México, Turquía y la República Popular de China*.<sup>6</sup> Prolamsa y Maquilacero fueron nombradas como Demandados obligados en la investigación de México.<sup>7</sup> En el curso de la investigación, el Departamento de Comercio solicitó que Prolamsa y Maquilacero respondieran las secciones de la A a la C del cuestionario antidumping del Departamento de Comercio, relativas a la organización corporativa, proceso de ventas, prácticas contables, características de la mercancía objeto de investigación y ventas tanto en el mercado interno como en Estados Unidos. Véase Resolución Preliminar en 5,516. También, en respuesta a los alegatos hechos por los Solicitantes en relación con las ventas por debajo del costo, el Departamento de Comercio solicitó a Prolamsa y Maquilacero responder la sección D del cuestionario, relativa a los costos de producción y valor reconstruido. *Idem*. Con base en las respuestas al cuestionario, el Departamento de Comercio determinó en su Resolución Preliminar márgenes de dumping *ad valorem* del 0.00 por ciento y 4.96 por ciento, para Prolamsa y Maquilacero, respectivamente. *Idem* 5,515.

En febrero y marzo de 2008, el Departamento de Comercio realizó una verificación *in situ* de las ventas y costos reportados por los Demandados. Véase Resolución Definitiva en 35,649-650. Antes de la verificación, Prolamsa identificó y presentó para corrección cinco errores menores en las respuestas a su cuestionario. *Idem*. Como resultado de las verificaciones y las correcciones presentadas, el Departamento de Comercio emitió en su Resolución Definitiva el promedio ponderado de los márgenes de dumping revisados *ad valorem*. El nuevo margen para Prolamsa se incrementó a 5.73 por ciento, mientras que el margen para Maquilacero se redujo a 2.92 por ciento. Resolución Definitiva en 35,651.

En respuesta a las afirmaciones sobre un error de forma, el Departamento de Comercio modificó la Resolución Definitiva del 5 de agosto de 2008, reduciendo los márgenes de dumping de Prolamsa y Maquilacero a 5.12 y 2.40 por ciento, respectivamente.<sup>8</sup>

El Departamento de Comercio publicó la Orden Antidumping en contra de *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*, el 5 de agosto de 2008.<sup>9</sup>

---

manera conjunta, un incidente conforme a la Regla 20 en el que solicitan autorización para presentar de manera extemporánea y para extender el plazo para presentar sus memoriales previstos en la Regla 57(3) y Apéndice Conjunto conforme a la Regla 60. Una vez integrado, el Panel concedió ambas solicitudes. En consecuencia todos los incidentes y memoriales en la presente controversia fueron presentados dentro del plazo.

<sup>5</sup> El 11 de diciembre de 2009, el Departamento de Comercio presentó un incidente para desechar una prueba no contenida en el expediente, contenida en un Apéndice al Memorial de la Regla 57(3) de Prolamsa, que consistía en el texto del Boletín B-10 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Prolamsa presentó su respuesta al incidente del Departamento de Comercio el 19 de enero de 2010. El Panel escuchó los argumentos orales en relación con el incidente del Departamento el 21 de enero de 2010. El Panel determinó que no era necesario analizar el texto del Boletín B-10 para llegar a su determinación. Por lo tanto, se niega la petición incidental por estar superada en virtud de la determinación anterior.

<sup>6</sup> Aviso de Inicio de Investigación Antidumping sobre *Perfiles y Tubos RGL provenientes de la República de Corea, México, Turquía y la República Popular de China*, 72 Fed. Reg. 40,274 (Departamento de Comercio, 24 de julio de 2007).

<sup>7</sup> Aviso de la Resolución Preliminar sobre Ventas por Debajo del Valor Normal: *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*, 73 Fed. Reg. 5,515 (Departamento de Comercio, 30 de enero de 2008) (“Resolución Preliminar”).

<sup>8</sup> Aviso sobre la Corrección de la Resolución Definitiva sobre Ventas por Debajo del Valor Normal: *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*, 73 Fed. Reg. 45,403 (Departamento de Comercio, 5 de agosto de 2008).

<sup>9</sup> *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México, la República Popular de China y la República de Corea: Orden Antidumping*, 73 Fed. Reg. 45,403 (Departamento de Comercio, 5 de agosto de 2008) (“Orden Antidumping”).

## **B. Cuestiones Planteadas por los Participantes**

### **Solicitantes**

Los Solicitantes alegan dos errores en la Resolución Definitiva. En primer lugar, sostienen que el Departamento de Comercio erró al reducir el valor normal de la mercancía objeto de investigación de los Demandados, con base en ciertos ajustes directos de precio que fueron presentados por los Demandados y, posteriormente, verificados por el Departamento de Comercio. Asimismo, los Solicitantes afirman que el Departamento de Comercio erró al compensar los márgenes “positivos” con los márgenes “negativos” de dumping, en el cálculo del margen final aplicado a cada Demandado.

### **Demandados**

Prolamsa y Maquilacero impugnan la decisión del Departamento de Comercio de incrementar el valor de sus activos fijos al tomar en cuenta la inflación, de conformidad con los GAAP de México. Asimismo, Prolamsa impugna la negativa del Departamento de Comercio de reducir los costos de manufactura reportados por Prolamsa para reflejar una sobrevaloración respecto de tales costos descubierta durante la verificación.

### **Criterio de Revisión**

La jurisdicción de este Panel deriva del artículo 1904(1), del capítulo XIX del TLCAN, que dispone que “cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional.” De conformidad con el artículo 1911 del TLCAN, la Resolución Definitiva del Departamento de Comercio, relativa a los *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*, es una Resolución Definitiva que puede ser revisada, a solicitud de las Partes, por un panel binacional, de conformidad con el artículo 1904.

Conforme lo dispuesto por el artículo 1904(2) del TLCAN, este Panel debe determinar si la Resolución Definitiva:

[E]stuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias de la Parte importadora. Para este efecto, las disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias consisten en leyes aplicables, antecedentes legislativos, reglamentaciones, práctica administrativa y los precedentes judiciales, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.

Además, de conformidad con el artículo 1904(3) del TLCAN, este Panel aplicará los criterios de revisión y los principios generales de derecho que, de otro modo, aplicaría un tribunal de Estados Unidos para revisar la Resolución Definitiva. El artículo 1911 del TLCAN, establece que los principios generales de derecho “incluyen principios tales como legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos administrativos”.

El criterio de revisión aplicable es el establecido en la Sección 516A (b)(1)(B) del *Tariff Act* de 1930, 19 U.S.C § 1516a(b)(1)(B)(i), el cual exige que la Corte Internacional de Comercio de los Estados Unidos de América (“CIT”) y por consiguiente este Panel, “declare ilegal cualquier determinación, resolución, o conclusión, que no se encuentre sustentada por evidencia sustancial contenida en el expediente, o que, de otra manera, no sea conforme a derecho”. Evidencia sustancial es aquella de tal relevancia que una mente razonable aceptaría como adecuada para sustentar una conclusión. Véase *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474, 477 (1951); *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229 (1938); *Matsushita Elec. Indus. Co. v. United States*, 750 F.2d 927, 933 (Fed. Cir. 1984).

El artículo 1904(2) del TLCAN, exige que el Panel lleve a cabo su revisión “con base en el expediente administrativo”. La revisión del Panel de la Resolución Definitiva del Departamento de Comercio, no es *de novo* y debe basarse en el expediente administrativo de la investigación. Véase *Cabot Corp. v. United States*, 694 F.Supp. 949, 952-53, (CIT 1988); *Cerámica Regiomontana, S.A. v. United States*, 636 F.Supp. 961, 966 (CIT 1986), *aff'd*, 810 F.2d 1137 (Fed. Cir. 1987). En consecuencia, el Panel debe tomar en cuenta cualquier evidencia del expediente administrativo que sustente o reste valor a las pruebas en las que se basó el Departamento de Comercio para llegar a sus conclusiones. *Huvis Corp. v. United States*, 570 F. 3d 1347, 1351 (Fed. Cir. 2009); *Consol. Edison Co. v. NLRB*, 305 EE.UU. 197, 229 (1938). Sin embargo, ha sido claramente establecido que, “cuando, con base en las pruebas, es posible llegar a dos conclusiones distintas, este hecho no impide que la determinación de una autoridad administrativa esté sustentada en evidencia sustancial” *Consolo v. Maritime Comm’n*, 383 U.S. 607, 619-620 (1966). Por lo tanto, el Panel no puede “reemplazar la elección [de la Autoridad] entre dos posiciones en conflicto, a pesar de que, en caso de haber revisado el asunto *de novo*, [éste] justificadamente hubiese hecho una elección distinta”. *Universal Camera*, 340 U.S. en 488. Por consiguiente, el Panel debe confirmar la Resolución Definitiva del Departamento de Comercio, a menos que concluya que la determinación no se encuentra sustentada en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo de la investigación antidumping. *Idem*.

Finalmente, al determinar si la interpretación del Departamento de Comercio de la ley aplicable es “conforme a derecho”, este Panel sigue la decisión de la Suprema Corte en el caso *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984). Conforme tal caso, cuando la ley es clara e inequívoca en su texto y el Departamento de Comercio la interpreta adecuadamente, el Panel debe dar deferencia a tal interpretación del Departamento. Sin embargo, cuando respecto a un asunto en específico exista silencio o ambigüedad en la ley, el Panel debe determinar si la interpretación de la autoridad es razonable. *Chevron*, 467 U.S. en 842-843. Por otra parte, este Panel debe dar deferencia a la interpretación del Departamento de Comercio aún cuando el Panel hubiere preferido otra, ya que la interpretación de la autoridad no necesita ser la única interpretación razonable o la única que adoptaría un tribunal si el asunto se hubiese planteado inicialmente en un procedimiento judicial. *Chevron*, en 842-843. Véase también *IPSCO, Inc. v. United States*, 965 F.2d 1056, 1061 (Fed. Cir. 1992); *Koyo Seiko Co. v. United States*, 36 F.3d 1565, 1570 (Fed. Cir. 1994); *Mitsubishi Heavy Indus., Ltd. v. United States*, 15 F. Supp. 2d 807, 813 (CIT 1998).

### **Discusión**

#### **Ajustes a los Precios de los Demandados Reduciendo el Valor Normal**

Para calcular el margen de dumping, el Departamento de Comercio debe determinar “la cuantía en que el valor normal excede el precio de exportación (o el precio de exportación reconstruido) de la mercancía”. 19 USC §1673. De este modo, el Departamento de Comercio ajusta el valor normal y los precios de exportación de la mercancía objeto de investigación “en un intento por reconstruir el precio, en un punto común en específico, dentro de la cadena de comercio, de modo que el valor sea justamente comparado sobre una base equivalente”. *Smith-Corona Group v. United States*, 713 F.2d 1568, 1572-73 (Fed. Cir. 1983).

En la resolución impugnada, el Departamento redujo el valor normal de los *Perfiles y Tubos RGL* de los Demandados basándose en ciertos ajustes de precio hechos por éstos, al precio de venta de sus mercancías, específicamente descuentos, reembolsos, ajustes de facturación, descuentos por pago anticipado y comisiones. Al revisar los datos de ventas reportados por los Demandados, el Departamento de Comercio encontró que, para un número limitado de transacciones, Prolamsa y Maquilacero no habían registrado los ajustes de precio en el curso ordinario de operaciones comerciales, por cada transacción o producto específico, ya que los ajustes de precio relevantes se expidieron como créditos a la cuenta de un cliente contra facturas que cubrían múltiples transacciones o productos. Por consiguiente, en un monto menor de las ventas internas reportadas, los Demandados asignaron el valor de los ajustes de precio a cada concepto de la factura sobre la base de la participación de cada concepto del valor total de la factura y, por lo tanto, presentaron como ajuste de precio sólo aquella porción del ajuste total que correspondía a la mercancía objeto de investigación. En consecuencia, el Departamento de Comercio aceptó estas asignaciones reduciendo así el valor normal.

Los Solicitantes argumentan que la reducción realizada por el Departamento de Comercio al valor normal de los Demandados, utilizando los ajustes de precios asignados, no se encuentra sustentada en evidencia sustancial. Asimismo, alegan que “los ajustes de precio directo sólo pueden permitirse como una reducción al valor normal si... (a) se reportaron sobre una base específica de transacción y no en una asignación, o (b) se otorgaron como un porcentaje fijo y constante de ventas en todas las transacciones para las que fueron reportadas”. Memorial de los Solicitantes en 10 (Citando *Antifriction Bearings (Other than Tapered Roller Bearings) and Parts thereof from France, et. al.: Final Results of Antidumping Administrative Review*, 60 Fed. Reg. 10,900 (Departamento de Comercio, 28 de febrero de 1995)). Además, afirman que el Departamento de Comercio erró al realizar ajustes por crédito y facturación a facturas o cuentas de clientes que fueron asignadas a la mercancía objeto y no objeto de investigación, sin tomar en cuenta si los Demandados únicamente reportaron la porción del ajuste de precio que fue asignado a la mercancía objeto de investigación, debido a que “no hay evidencia de que [tales] ajustes se concedieran a la mercancía objeto de investigación, dado que no existe ninguna evidencia en los registros de los Demandados de que los ajustes en cuestión hubiesen sido otorgados a un producto en particular”. Memorial de los Solicitantes en 7. En consecuencia, los Solicitantes argumentan que la Resolución Definitiva contraviene la decisión del Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Circuito Federal (CAFC) en el caso *SKF USA, Inc. v. INA Walzlager Scharffler KG*, 180 F. 3d 1370 (Fed. Cir. 1999), el cual, los Solicitantes afirman, interpretó que la ley antidumping prohíbe al Departamento de Comercio considerar, al calcular los márgenes de dumping, los ajustes de precio concedidos a ventas de bienes que se encuentran fuera del ámbito de la investigación. Los Solicitantes piden que el Panel devuelva al Departamento de Comercio la Resolución Definitiva y lo instruya a negar cualquier ajuste de precio que reduzca el valor normal, y que no establezca que se encuentra limitado a la mercancía objeto de investigación. Memorial de los Solicitantes en 64. Al abordar los argumentos de los Solicitantes, primero examinaremos si el Departamento de Comercio aplicó de manera correcta la legislación y los estándares legales al aceptar los ajustes de precio de los Demandados. Posteriormente, abordaremos el argumento de los Solicitantes de que el caso *SKF USA* prohíbe el ajuste de precios impugnado.

## 1. Requisitos del Departamento de Comercio para la Presentación de Información: Regulación y Práctica.

El 19 U.S.C. § 1673 establece que, después de emitir resoluciones afirmativas sobre ventas de mercancía por debajo del valor normal y de daño a la producción nacional,

Se deberá imponer sobre tal mercancía una cuota compensatoria, en adición a cualquier otro derecho impuesto, en una cantidad igual a la cuantía en que el valor normal excede al precio de exportación (o el precio de exportación reconstruido) de la mercancía.

Al determinar el valor normal, el Departamento de Comercio considera una serie de ajustes de precio con el fin de calcular el margen de dumping más exacto posible. *Smith-Corona Group*, 713 F.2d en1572-73. Ni el U.S.C. § 1673, ni alguna otra disposición legal, contemplan cómo o cuándo el Departamento de Comercio debe aceptar o negar ajustes de precio al valor normal. Véase *Timken Co. v. United States*, 16 F. Supp. 2d 1102, 1108 (CIT 1998); *Torrington Co. v. United States*, 82 F.3d 1039, 1048 (Fed. Cir. 1996).

Al implementar las obligaciones de los Estados Unidos de América derivadas de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, el Congreso adicionó una nueva disposición a la ley antidumping de los Estados Unidos de América, denominada 19 U.S.C. § 1677m(e), la cual exige al Departamento de Comercio aceptar y considerar información imperfecta, siempre que se cumplan ciertos criterios. La sección 1677m(e) exige que, al llegar a una determinación, el Departamento de Comercio:

No debe negarse a considerar información presentada por una parte interesada y que sea necesaria para la determinación, que no reúna todos los requisitos aplicables establecidos por la Autoridad Administrativa o la Comisión, siempre que:

- (1) la información se presente dentro del plazo establecido,
- (2) la información pueda ser verificada,
- (3) la información no sea lo suficientemente incompleta como para no servir como una base confiable para llegar a la determinación aplicable,
- (4) la parte interesada haya demostrado que actuó en la mayor medida de sus posibilidades al presentar la información y cumplir con los requisitos establecidos por la Autoridad Administrativa o la Comisión con respecto a la información, y
- (5) la información pueda ser usada sin dificultades excesivas.

*Idem* (énfasis añadido).

El lenguaje citado de la sección 1677m(e), confirma que los requisitos laxos para el reporte de información previstos en dicha disposición, no necesitan invocarse cuando los requisitos establecidos por el Departamento de Comercio permiten la entrega de la información en cuestión. Es decir, el Departamento de Comercio *debe* aceptar la información presentada por un Demandado si tal información (a) cumple con los requisitos establecidos por el Departamento para reportarla, o (b) es necesaria para la determinación y cumple con los criterios enumerados en la sección 1677 m(e).

Por lo tanto, nuestro análisis en primer lugar, determinará si los ajustes de precio objetados por los Solicitantes, reúnen los requisitos aplicables establecidos por el Departamento de Comercio. Si al realizar tal análisis, se establece que la manera en la cual los Demandados reportaron sus ajustes de precio cumple con los requisitos del Departamento de Comercio, debemos confirmar la aceptación de dichos ajustes que hizo el Departamento. Si los ajustes de precio no reúnen tales requisitos, debemos entonces determinar si el Departamento de Comercio concluyó adecuadamente que la información era necesaria para su determinación y en cumplimiento de los criterios enumerados en la sección 1677m(e).

Los requisitos del Departamento de Comercio que rigen la presentación de los datos para el ajuste de precio se encuentran en el 19 C.F.R. § 351.401(g).<sup>10</sup> La sección 351.401(g) dispone que el Departamento

<sup>10</sup>

La Sección 351.401(g) dispone que:

La asignación sobre gastos y ajustes de precio:

- (1) En general. El Secretario podrá considerar los gastos asignados y los ajustes de precio cuando no sea posible realizar estas operaciones respecto de cada transacción concreta, siempre que el Secretario este convencido de que el método de asignación utilizado no genera inexactitudes o distorsiones.
- (2) Reporte de gastos y ajustes de precios asignados. Cualquier parte que pretenda reportar un gasto o un ajuste de precio sobre una base de asignación habrá de demostrar, a satisfacción del Secretario, que la asignación se calculó de la forma más específica posible y habrá de explicar por qué la metodología de asignación utilizada no genera inexactitudes o distorsiones.
- (3) Viabilidad. Para determinar la viabilidad de la transacción específica reportada o si una asignación se calcula de la forma más específica posible, el Secretario tomará en cuenta los registros que mantenga la parte en cuestión en el curso ordinario de sus operaciones comerciales, así como factores, tales como las prácticas normales de contabilidad en el país y la rama de producción en cuestión y el número de ventas hechas por la parte durante el periodo de investigación o de revisión.
- (4) Gastos y ajustes de precios relacionados a una mercancía que no está sujeta al procedimiento. El Secretario no rechazará un método de asignación debido únicamente a que incluye gastos en los que haya incurrido, o ajustes de precio que se hayan realizado, respecto de ventas de mercancías que no sean la mercancía objeto de investigación, o de un producto extranjero similar (según corresponda).

de Comercio aceptará las asignaciones de ajustes de precio que no puedan ser reportadas sobre una base específica de transacción, si la parte que la reporta puede demostrar que la metodología de asignación es necesaria, es una transacción específica viable y no distorsiona el cálculo del margen final. 19 C.F.R. § 351.401(g)(1-3). El 19 C.F.R. § 351.401(g)(4) dispone expresamente que el Departamento de Comercio “no rechazará un método de asignación, debido únicamente a que incluye gastos en los que haya incurrido, o ajustes de precio que se hayan realizado, respecto a la venta de mercancías que no sean la mercancía objeto de investigación”.

Congruente con este reglamento y el 19 U.S.C. § 1677m(e), el Departamento de Comercio estableció la práctica administrativa de preferir metodologías de asignación de transacciones específicas, pero, que aceptará otras metodologías de asignación razonables siempre que los Demandados puedan demostrar que no es viable reportar transacciones específicas. Véase Resolución Final, Memorandum sobre las Cuestiones y la Decisión (“I&D Memo” por sus siglas en inglés) en cmt. 1 (citando *Certain Pasta From Italy*, 65 Fed. Reg. 7,349 (Departamento de Comercio, 14 de febrero de 2000); *Certain Cold-Rolled Flat-Rolled Carbon Quality Steel Products from Brazil*, 65 Fed. Reg. 5,554 (Departamento de Comercio 4 de febrero de 2000)). El criterio por el cual el Departamento de Comercio podrá aceptar ajustes de precio que no sean transacciones específicas puede resumirse de la siguiente manera: cuando un demandado asigne ajustes de precio sobre la mercancía objeto de investigación y mercancía fuera del ámbito de la investigación, los ajustes de precio serán aceptados siempre que: (1) los “registros del demandado no le permita reportarlo sobre una base más específica, y (2) la metodología de asignación para el ajuste no tenga un efecto distorsionante”. *NTN Bearing Corp. v. United States*, 104 F. Supp. 2d 110, 155 (CIT 2000), *aff'd*, 295 F.3d 1263 (Fed. Cir.2002) (“*NTN CAFC*”); *Timken Co. v. United States*, 16 F. Supp.2d 1102, 1107 (CIT 1998). Los resultados que obtuvo durante la verificación el Departamento de Comercio demuestran que los ajustes de precio presentados por los Demandados cumplen con este criterio.

En respuesta al cuestionario antidumping del Departamento de Comercio, los Demandados reportaron que una porción menor de sus créditos presentados fueron expedidos contra facturas completas o cuentas de clientes, y que las mismas no fueron asentadas sobre una base de transacción específica, en el curso ordinario de operaciones comerciales. I&D Memo en cmt. 1.<sup>11</sup> De esta manera, el Departamento de Comercio concluyó debidamente que, como lo señaló la CIT en el caso *NTN Bearing Corp.*, “los registros de los Demandados no [les] permiten reportar [sus ajustes de precio reclamados] sobre una base más específica”. 104 F. Supp. 2d en 155.

Además de determinar que los Demandados presentaron sus ajustes de precio de la forma más específica posible, el Departamento de Comercio concluyó que, cuando los registros de los Demandados los obligaron a asignar ajustes de precio a más de una transacción, algunos de los cuales incluían mercancía que no fue objeto de investigación, tales asignaciones fueron limitadas y no distorsionaron la Resolución Definitiva del Departamento de Comercio. Específicamente, el Departamento concluyó que:

Encontramos que la metodología utilizada por ambas compañías para reportar sus ajustes de precio...es razonable. Además, no existe evidencia que sugiera que la metodología que usaron los Demandados para reportar genere inexactitudes o distorsiones en el análisis y los cálculos del Departamento de Comercio.

I&D Memo en cmt. 1.

El Panel concluye que las determinaciones del Departamento de Comercio están sustentadas en evidencia sustancial. El I&D Memo del Departamento de Comercio indica que ambos Demandados reportaron la gran mayoría de sus ajustes de precio a un nivel de transacción específica. *Idem*. El Departamento de Comercio determinó que, cuando fue necesario, Maquilacero y Prolamsa utilizaron metodologías de asignación que fueron lo más específicas posibles y vincularon los ajustes a la mercancía objeto de investigación lo necesario para considerar que no distorsionaron los resultados finales del Departamento de Comercio. *Idem*.

Respecto a Prolamsa, el expediente confirma que el Departamento de Comercio verificó que la mayoría de los ajustes de precio presentados por Prolamsa estaban directamente vinculados a los conceptos de las facturas relacionados con la mercancía objeto de investigación. *Idem*. La minoría de los ajustes de precio presentados por Prolamsa estaban en la forma de ajustes de facturación a facturas totales. Para aquellas transacciones en las que el ajuste de precio se realizó contra una factura total, el Departamento de Comercio verificó que Prolamsa hubiera asignado el valor del ajuste de precio a cada concepto de la factura, con base en la participación de la mercancía objeto de investigación en cada concepto del valor total de la factura, en la medida de la participación asignada del ajuste de precio total hecho a la factura total. *Idem*.

11

Los Solicitantes no citan fundamento legal alguno que exija a los Demandados registrar sus ajustes de precio, específicamente de lo que ellos lo hicieron, ni pueden hacerlo en virtud de que no existe fundamento alguno. Véase discusión, *infra*, en el contexto de los requisitos impuestos a los Demandados en el contexto del 19 U.S.C. 1677m(e).

Maquilacero reportó originalmente sus ajustes de precio sobre una base de clientes específicos. *Idem.* El expediente muestra que, en respuesta a las solicitudes del Departamento de Comercio, Maquilacero revisó manualmente cada nota de crédito presentada y pudo reportar el 100 por ciento de los créditos expedidos durante el periodo de investigación ("POI" por sus siglas en inglés) sobre una base de transacción específica, sin recurrir a una asignación. *Idem.* Tales créditos representaron la mayor parte de los ajustes de precio presentados por Maquilacero. P.R. Doc. 245. El porcentaje restante de los ajustes de precio presentados por Maquilacero, fueron ajustes de facturación hechos a las facturas enteras y asignadas a una tasa porcentual fija para cada concepto en la factura. *Idem.* El Departamento de Comercio verificó que Maquilacero únicamente hubiera presentado los ajustes de precio en los conceptos de la factura relacionados con la mercancía objeto de investigación. I&D Memo en cmt. 1.<sup>12</sup>

El Departamento de Comercio y los Demandados señalan casos anteriores en los que el Departamento de Comercio aceptó ajustes de precio que fueron reportados sobre una base específica similar y, en otros casos, sobre bases incluso menos específicas a aquellas utilizadas por los Demandados en este caso, véase *Stainless Steel Sheet and Strip in Coils from the Republic of Korea*, 72 Fed. Reg. 75671 (Departamento de Comercio, 31 de enero de 2007) (caso en el que se aceptaron asignaciones de cliente específicas de los ajustes de precio, como razonables y no distorsionadoras), *Certain Pasta from Italy*, 73 Fed. Reg. 75671 (Departamento de Comercio, 12 de diciembre de 2008), y *Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products and Certain Cut-to-Length Carbon Steel Plate from Canada*, 64 Fed. Reg. 2176 (Departamento de Comercio, 13 de enero de 1999). Adicionalmente, tal como se discutirá a detalle más adelante, los Tribunales Federales de Circuito y la CIT han confirmado la legalidad de metodologías de asignación utilizadas por el Departamento de Comercio menos precisas que la metodología objeto del presente caso. Véase *NTN Bearing Corp.*, 104 F. Supp. 2d en 149-155 (caso en el que se sostuvo que los ajustes de precio de ventas posteriores otorgados a las cuentas de los clientes y asignados proporcionalmente a las ventas de la mercancía objeto y no objeto de investigación, fueron aceptados correctamente por el Departamento de Comercio a la luz de los requisitos del 19 U.S.C. § 1677m(e)), *aff'd NTN CAFC*, 295 F.3d en 1267-68, (Fed. Cir. 2002); *Torrington Co. v. United States*, 146 F. Supp. 2d 845, 894 (CIT 2001) (caso en el que se sostuvo que los ajustes de precio, sobre un cliente específico, que incluyeron mercancía no objeto de investigación, fueron aceptados correctamente de conformidad con la reglamentación del Departamento de Comercio).

Observamos que los Solicitantes no impugnan la validez del 19 C.F.R. § 351.401(g). Tampoco se pronuncian directamente en relación con la aplicación que hizo el Departamento de Comercio del criterio normativo a los ajustes de precio de los Demandados.<sup>13</sup> Únicamente impugnan la aceptación del Departamento de Comercio de los ajustes de precio reportados de conformidad con el 19 C.F.R. § 351.401(g), toda vez que la resolución del Tribunal de Apelaciones en el caso *SFK USA* prohíbe dicha aceptación. Sin embargo, como se discutirá a continuación, rechazamos los argumentos de los Solicitantes respecto a la aplicabilidad del caso *SKF USA*.

## **2. El 19 U.S.C. § 1677m(e) Obliga la Aceptación de los Ajustes de Precio Reportados por los Demandados.**

Además de cumplir con los requisitos del 19 C.F.R. § 351.401(g) y con la práctica administrativa reciente del Departamento de Comercio, el reporte de los Demandados de la asignación del ajuste de precio, cumple con cada uno de los cinco elementos del 19 U.S.C. § 1677m(e), obligando adicionalmente al Departamento de Comercio a aceptar y considerar dicha información. Los Solicitantes coinciden en que en el presente caso se cumplen, por lo menos, varios de los elementos del 19 U.S.C. § 1677m(e). No se cuestiona que el ajuste impugnado por los Demandados se presentó en tiempo. Los Solicitantes tampoco objetaron la conclusión del Departamento de Comercio en el sentido que la información podía utilizarse sin dificultades. Los Demandados pudieron asignar o identificar un ajuste directo, para cada ajuste de precios presentado, y vincularlo con las ventas que involucraban mercancía objeto de investigación, hechos en los que se basa la conclusión del Departamento de Comercio en el sentido de que la información no era lo suficientemente incompleta como para no servir como base fidedigna para alcanzar una determinación.

<sup>12</sup> En efecto, los Solicitantes parecen conceder que el reporte sobre los ajustes de precio de Maquilacero fue con base en transacciones específicas y no distorsionantes de los resultados finales, al afirmar que: "[l]a información sobre transacciones específicas que reportó Maquilacero el 28 de enero de 2008, como su respuesta a las ventas en su mercado interno de la mercancía objeto de investigación, podría reunir el criterio defendido por los Solicitantes". Memorial de los Solicitantes en 34.

<sup>13</sup> Los Solicitantes hacen referencia al caso *NSK Ltd. v. United States*, 510 F. 3d 1375, 1382 (Fed. Cir. 2007) para sustentar su posición de que el Departamento de Comercio debió rechazar la metodología de asignación de los Demandados. Sin embargo, *NSK* no es aplicable. En ese caso, la CIT confirmó el rechazo del Departamento de Comercio de la metodología de asignación del demandado en la que encontró que la metodología distorsionaba los cálculos del Departamento de la cuota compensatoria final. En el presente caso, el Departamento concluyó que las metodologías de asignación impugnadas no eran distorsionantes.

Los Solicitantes argumentan que los Demandados no cumplieron con dos de los cinco elementos previstos por la sección 1677m(e). En primer lugar, sostienen que los “ajustes de precio en cuestión ‘no pueden ser verificados’ como concedidos a mercancía objeto de investigación, toda vez que los Demandados no conservaron la información en sus registros contables que identificara las ventas en particular o productos para los cuales fueron concedidos los ajustes en cuestión” Memorial de los Solicitantes en 25. Este argumento simplemente repite la posición de los Solicitantes de que el Departamento de Comercio sólo puede aceptar los ajustes de precio que originalmente fueron registrados sobre una base específica de producto o transacción, enmarcada en el contexto de la verificación. Dicha interpretación anularía la disposición 19 U.S.C. § 1677m(e). Si los Demandados hubieran registrado los ajustes de precio en sus libros y registros contables, de la forma en que los Solicitantes alegan que se exige para que los ajustes de precio sean sujetos a verificación, entonces no sería necesario invocar la subsección 1677m(e). Por el contrario, los Solicitantes plantean las circunstancias que hacen aplicable la sección 1677m(e) –asignación de los ajustes de precio–, la cual dejaría los ajustes de precio sin posibilidad de ser verificados y excluye su consideración conforme a la sección 1677m(e). Dicha lectura de esta disposición contraviene una regla básica de interpretación legal. *Kawaauku v. Geiger*, 523 U.S. 57, 62 (1998); *Mellon Bank, N.A. v. United States*, 265 F.3d 1275, 1280 (Fed. Cir. 2001).

Además, al buscar imponer un criterio jurídico a un ejercicio de determinación de hechos, los Solicitantes interpretan incorrectamente la naturaleza de la función de verificación del Departamento de Comercio. El que la información sea susceptible de ser verificada, no está relacionado con el hecho de si la misma apoya las conclusiones legales de los Solicitantes o de los Demandados. El objeto de la verificación del Departamento de Comercio es determinar si la información presentada por los Demandados es completa y exacta. Véase *Bomont Indus. v. United States*, 733 F. Supp. 1507, 1508 (CIT 1990) (“la verificación es como una auditoría, cuyo propósito es examinar la exactitud e integridad de la información presentada por una parte”). El hecho que los Solicitantes objeten las metodologías de asignación de los Demandados no significa que tales metodologías no sean susceptibles de verificación. La medida en que los ajustes de precio presentados por los Demandados estén relacionados con la mercancía objeto de investigación, no tiene relación con si los ajustes de precio fueron completos y exactos.

En todo caso, el argumento de los Solicitantes es erróneo dado que, de hecho, ambos Demandados pasaron la verificación.<sup>14</sup> Reporte de Verificación de Prolamsa, P.R. Doc. 228; Reporte de Verificación de Maquilacero, P.R. Doc. 224. En consecuencia, el Panel debe concluir que la información presentada por los Demandados fue “susceptible de verificación” conforme al 19 U.S.C. § 1677m(e)(2).<sup>15</sup>

Los Solicitantes también afirman que ninguno de los Demandados ha “demostrado que actuó en la mayor medida de sus posibilidades al proporcionar la información y reunir los requisitos establecidos por la autoridad administrativa” con respecto a los ajustes de precios impugnados, y por tanto, incumplen el cuarto requisito previsto en el 19 U.S.C. § 1677m(e). Afirman que los Demandados no “actuaron en la mayor medida de sus posibilidades” dado que “no pudieron identificar los créditos en cuestión sobre una base de venta o producto específico, cuando registraron los importes de los créditos en la cuenta por cobrar del cliente” en el curso ordinario de sus operaciones comerciales. Memorial de los Solicitantes en 25. De hecho, los Solicitantes afirman que al diseñar su registros contables y sistemas de contabilidad y al acreditar las cuentas de sus clientes, los Demandados debieron haber previsto la posibilidad de una investigación antidumping sobre *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*; y dicha omisión significa que los Demandados no actuaron en la mayor medida de sus posibilidades. Esta afirmación carece de todo mérito.

La ley antidumping de los Estados Unidos de América no exige a los productores extranjeros que diseñen sus registros contables en anticipación a los requisitos técnicos de la legislación antidumping de los Estados Unidos de América. De hecho, está bien establecido que el Departamento de Comercio “no puede aplicar retroactivamente un requisito más riguroso para el registro contable que aquél que estaba en vigor al momento de que los registros fueron creados”. *NSK Ltd. v. United States*, 510 F.3d 1375, 1383, n.1 (Fed. Cir.2007); *Princess Cruises, Inc. v. United States*, 397 F.3d 1358, 1368 (Fed. Cir. 2005). Además, es una práctica reiterada del Departamento de Comercio “obtener y analizar la información del demandado tal como se conserva y registra en el curso ordinario de sus operaciones comerciales”. I&D Memo en cmt.1 (citando el 19 U.S.C. § 1677b(f)(1)(A); *Stainless Steel Sheet and Strip in Coils from Taiwan: Final Results and Partial Rescission of Antidumping Duty Administrative Review*, 71 Fed. Reg. 75,504 (Departamento de Comercio, 15 de diciembre de 2006)).

<sup>14</sup> Los demandados no alegan que el Departamento de Comercio abusó de su facultad discrecional al verificar la información reportada. Véase *Micron Tech. Inc. v. United States*, 117 F.2d 1386, 1396 (Fed. Cir. 1997) (el Panel “revisa los procedimientos de verificación empleados por el Departamento de Comercio en una investigación por abuso de la facultad discrecional”).

<sup>15</sup> La afirmación de los Solicitantes de que los ajustes de precio de los Demandados no se limitaban a la mercancía objeto de investigación se contradice por las conclusiones del Departamento de Comercio posteriores a la verificación de la información reportada por los Demandados. Después de revisar los registros de los Demandados, el Departamento concluyó que cada ajuste de precio impugnado estaba, o limitado a las ventas de la mercancía objeto de investigación, o asignado de tal manera que excluyen todas las transacciones que involucraban mercancía no objeto de investigación. Véase I&D Memo en cmt. 1.

Una vez que se verificaron los datos reportados por los Demandados, el Departamento de Comercio concluyó, de manera razonable, que los Demandados actuaron dentro de la mayor medida de sus posibilidades al reportar con exactitud los ajustes de precio de su mercado interno y vincularlos con las ventas de la mercancía objeto de investigación, en virtud de los registros conservados por los Demandados en el curso ordinario de sus operaciones comerciales. I&D Memo en cmt. 1. Los Demandados no tienen otra obligación. Véase 19 C.F.R. § 351.401(g)(3); Declaración de Acción Administrativa (*Statement of Administrative Action*), H.R. Doc. 103-316, Vol. 1 (1994) en 865 (“[El Departamento] debe tomar en cuenta las circunstancias de la parte incluyendo (pero no limitado a)...sus sistemas de contabilidad y la capacidad de sus sistemas de computo”).

Finalmente, los Solicitantes afirman que los datos de los ajustes de precio de los Demandados no eran “necesarios para la determinación” como lo exige la sección 1677m(e). Basados en el caso *SKF USA*, los Solicitantes afirman que únicamente los ajustes de precio que están directamente relacionados con las ventas de la mercancía objeto de investigación son “necesarios para la determinación”. Este argumento resulta incompleto por dos razones. En primer lugar, el Departamento de Comercio concluyó que cada uno de los ajustes de precio presentados por los Demandados estaba vinculado con las ventas de la mercancía objeto de investigación, en virtud de las metodologías de asignación utilizadas por los Demandados. Segundo, como se discutirá más adelante, en la medida en que la decisión del tribunal en el caso *SKF USA* pudiera haber exigido reportes más específicos que aquéllos que pudieron proporcionar los Solicitantes, dicha decisión fue superada por la ulterior promulgación del Congreso del 19 U.S.C. § 1677m(e).

### **3. La Decisión en el Caso SKF USA es Inaplicable en Virtud de la Promulgación Ulterior del 19 U.S.C. § 1677m(e)**

Los Solicitantes argumentan que el tribunal en el caso *SKF USA* interpretó el 19 U.S.C. § 1673 (1994) para prevenir al Departamento de Comercio de considerar ajustes de precios que los Demandados no hayan probado que se relacionan únicamente con la mercancía objeto de investigación antidumping. El 19 U.S.C. § 1673 (1994) dispone lo siguiente:

Si una especie o clase de mercancía se está vendiendo...en Estados Unidos a menos de su valor normal, [y una rama de producción nacional sufre un daño por causa del dumping], entonces se impondrá a dicha mercancía un derecho antidumping...de una cuantía equivalente a aquélla en que el valor en el mercado extranjero exceda el precio de la mercancía en Estados Unidos.

El tribunal en *SKF USA* declaró lo siguiente respecto a la sección 1673:

Por lo tanto, el lenguaje legislativo exige que la cuota antidumping se calcule sobre la base de la diferencia entre [el valor normal de mercado] y [el precio en Estados Unidos] de la “mercancía”; i.e. “la mercancía extranjera [que] se está vendiendo... en Estados Unidos a menos de su valor normal”. Los ajustes de precio concedidos a los bienes que están fuera del ámbito de la orden antidumping son irrelevantes para calcular el [valor normal de mercado] de los bienes que están sujetos a la misma; esos bienes simplemente no juegan un papel en la determinación del [valor normal] de los bienes sujetos a la orden antidumping. En consecuencia, el lenguaje legislativo prohíbe utilizar ajustes de precio asignados a ventas de bienes que se encuentran fuera del ámbito de la orden antidumping.

*SKF USA*, 180 F.3d en 1376.

Los Solicitantes afirman que la aseveración del caso *SKF USA* de que “los ajustes de precio concedidos a bienes fuera del ámbito... son irrelevantes” *idem*, prohíbe al Departamento de Comercio aceptar los ajustes de precio que no fueron concedidos específicamente a ventas de la mercancía objeto de investigación y asentados como tales en los registros de los Demandados.

Los Solicitantes también argumentan que mientras el 19 U.S.C. § 1677m(e) podría permitir al Departamento de Comercio hacer más laxos sus requisitos para reportar información, en ciertos casos no permite al Departamento ignorar los otros requisitos previstos por la ley. Por lo tanto, argumentan que la conclusión del caso *SKF USA* que señala que la sección 1673 prohíbe la consideración de ajustes de precio que no se limiten a la mercancía objeto de investigación, no se ve afectada por la promulgación de la sección 1677m(e).

El hecho de que los Solicitantes se apoyen en la conclusión del caso *SKF USA* carece de sustento por dos razones. En primer lugar, el caso *SKF USA* interpreta la ley antidumping tal como se interpretaba antes de la promulgación del 19 U.S.C. § 1677m(e), y diversos tribunales han señalado que la lectura acotada hecha en el caso *SKF USA* ya no es aplicable a la luz de 19 U.S.C. § 1677m(e) que ordena al Departamento relajar sus requisitos para reportar. En segundo lugar, aún en el caso que la decisión en el caso *SKF USA* fuera todavía aplicable a la aceptación por parte del Departamento de Comercio de los ajustes de precio presentados por los Demandados, es probable que la forma como se reportaron los mismos cumpliera con tal decisión.

La decisión de *SKF USA* confirmó la práctica del Departamento de Comercio tal como existió antes de la promulgación de la Ley de Acuerdos de la Ronda Uruguay ("URAA" por sus siglas en inglés), *i.e.*, que el Departamento de Comercio únicamente aceptaría los ajustes de precio en la forma de gastos de venta directos, siempre que tales ajustes fueran reportados sobre una base de transacción específica, asegurando así que los ajustes presentados se limitaran a la mercancía objeto de investigación. *SKF USA*, 180 F. 3d en 1375; *Antifriction Bearings (Other than Tapered Roller Bearings) and Parts Thereof from France, et al.: Final Results of Antidumping Administrative Review*, 60 Fed. Reg. 10,900, 10,929 (Departamento de Comercio, 28 de febrero de 1995).

Los hechos relevantes en el caso *SKF USA* y la práctica del Departamento de Comercio, que se confirmó en tal decisión, son anteriores a la promulgación del 19 U.S.C. § 1677m(e) en 1994 como parte de la URAA. *SKF USA*, 180 F.3d en 1372 n.1 (en este caso, aunque se reconoce la promulgación de la URAA, se determinó que era aplicable a éste la legislación anterior, toda vez que la revisión administrativa en cuestión se inició con anterioridad a la promulgación de la URAA). Después de la promulgación de la sección 1677m(e), el Departamento de Comercio revisó sus requisitos para el reporte de datos y promulgó el 19 C.F.R. § 351.401(g), el cual, como se discutió, *supra*, autoriza las metodologías de reporte utilizadas por los Demandados en el presente caso. Véase *Torrington Co. v. United States*, 146 F. Supp.2d 845, 894 (CIT 2001).<sup>16</sup>

El Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos del Circuito Federal ha considerado y rechazado argumentos bastante parecidos a aquellos presentados por los Solicitantes. En el caso *NTN CAFC*, el Circuito Federal confirmó la determinación de la CIT en el sentido que el Departamento de Comercio aceptó debidamente diversas asignaciones de ajustes de precio, incluyendo ajustes de facturación posteriores a la venta en los cuales se realizó un ajuste único contra la cuenta de un cliente que incluía mercancía objeto y no objeto de investigación, y que se reportó al Departamento de Comercio como una asignación proporcional entre mercancías objeto y no objeto de investigación. *NTN CAFC*, 295 F.3d en 1267-68.

En la apelación de la decisión de la CIT que confirmó este enfoque del Departamento de Comercio, el Circuito Federal aprobó expresamente que el Departamento aceptara "los ajustes de precio [que] fueron calculados con, y que probablemente incluyeron, ventas fuera del ámbito de la orden antidumping", *ídem*, toda vez que las metodologías de reporte utilizadas por el demandado cumplieron con el 19 U.S.C. § 1677m(e). El Tribunal de Apelaciones confirmó lo anterior a pesar del argumento de los Solicitantes de que el enfoque de los Demandados estaba prohibido por el caso *SKF USA*. *Idem*.

Como lo reconoció la CIT, "[a] la luz de la clara facultad del Departamento de Comercio para reevaluar su tratamiento de [los ajustes de precio], ya no son relevantes los precedentes judiciales anteriores a la URAA". *Torrington*, 146 F. Supp. 2d en 894 (en este caso se concluyó que la aceptación de los ajustes de precio sobre la base de un cliente específico, por parte del Departamento de Comercio, estaba sustentada por su práctica administrativa posterior a la URAA y confirmó expresamente la aceptación del Departamento de los ajustes de facturación de un cliente específico que fueron asignados tanto a la mercancía objeto como a la no objeto de investigación, dado que los demandados fueron capaces de cumplir con el criterio regulatorio posterior a la URAA para la aceptación de tal información).

Estamos de acuerdo con el razonamiento de la CIT en *Torrington*. En la medida que en el caso *SKF USA* se sostenga que el Departamento de Comercio no puede aceptar metodologías de asignación de ajustes de precio que incluyan mercancía no objeto de investigación, dicha aseveración resulta irrelevante con base en el texto de la sección 1677m(e) y su obligación expresa de que el Departamento de Comercio acepte

<sup>16</sup> Previo a la promulgación de la URAA, el Departamento de Comercio separó los ajustes de precio en gastos de ventas directos e indirectos. *SKF USA*, 180 F.3d en 1375. Los gastos directos eran aquellos ajustes de precio que variaban con base en la cantidad de la mercancía vendida y que estaban directamente relacionados con determinadas ventas. Los gastos indirectos de venta eran lo contrario. *Idem* en 1375 n. 6. Posterior a la promulgación de la URAA, el Departamento de Comercio abandonó la práctica de utilizar los ajustes de precio como gastos de venta, fuesen estos directos o indirectos. Véase *Antifriction Bearings (Other Than Tapered Roller Bearings) and Parts Thereof From France, Germany, Italy, Japan Singapore, and the United Kingdom*, 62 Fed. Reg. 2,081 (Departamento de Comercio 15 de enero de 1997), con sus reformas, 62 Fed. Reg. 2,130 (Departamento de Comercio, 15 de enero de 1997). La práctica del Departamento de Comercio posterior a la URAA, consiste en evaluar todos los ajustes de precio con base en la reglamentación posterior a la URAA y en los requisitos de la sección 1677m(e). La modificación de la práctica del Departamento de Comercio socava aún más la validez del caso *SKF*, toda vez que ya no existe el análisis del marco legal que el tribunal confirmó.

información imperfecta. Además, estamos obligados por el caso *NTN CAFC* en el que el Circuito Federal confirmó la práctica del Departamento de Comercio de aceptar metodologías de asignación que reúnan los requisitos de la sección 1677m(e). En consecuencia, el Panel no considera convincentes los argumentos de los Solicitantes que se basan en el caso *SKF USA*.<sup>17</sup>

Finalmente, la lectura de los Solicitantes del caso *SKF USA* es demasiado amplia. En el caso *SKF USA*, el Circuito Federal confirmó la negativa por parte del Departamento de Comercio de aceptar ciertos ajustes de precio del mercado interno, debido a que “SKF no proporcionó los medios de identificación y segregación de los ajustes de facturación pagados sobre la mercancía no objeto de investigación”, y que SKF no pudo proporcionar prueba alguna que sustentara la conclusión de que el ajuste de facturación estuviera limitado a la mercancía objeto de investigación. *SKF USA*, 180 F.3d en 1376; *NTN CAFC*, 295 F.3d en 1267. Sin embargo, el tribunal del caso *SKF USA* también observó que las metodologías de asignación son, en principio, perfectamente aceptables siempre que la entidad que las reporta se esfuerce por eliminar los ajustes concedidos a la mercancía que no es objeto de investigación. *SKF USA*, 180 F.3d en 1376. Después de reconocer que el Circuito Federal “aceptó asignaciones de devoluciones tanto en mercancía objeto como no objeto de investigación” en su decisión previa en el caso *Smith-Corona*, 713 F.2d en 1579-1580, el Tribunal del caso *SKF USA* señaló que:

No encontramos conflicto alguno entre el caso *Smith-Corona* y lo que sostenemos hoy. En el caso *Smith-Corona*, este Tribunal aprobó un método para calcular un ajuste al valor de mercado extranjero, mediante el cual el total de descuentos pagados por el productor (tanto de mercancía objeto como no objeto de investigación) fue dividido por el porcentaje de los descuentos que representaban las ventas de los bienes objeto de investigación. Este cálculo “tuvo como resultado el monto de descuento permitido por unidad, como un ajuste al valor del mercado extranjero”. El tribunal en el caso *Smith Corona* señaló que, “a pesar de la necesidad de prorratear cálculos para dilucidar las transacciones que implicaban descuentos, el costo de los descuentos puede estar directamente correlacionado con la mercancía específica utilizando costos verificados e información de ventas”. Dado que los ajustes solicitados podrían estar directamente vinculados con mercancía específica, no había duda en el caso *Smith-Corona* que los ajustes, en el cálculo de las cuotas compensatorias, abarcaran mercancía fuera del ámbito de cobertura de la orden antidumping. La aseveración del caso *Smith-Corona* de ningún modo es incompatible con la regla de mercancía objeto y no objeto de investigación que adoptamos hoy.

*SKF USA*, 180 F.3d en 1376 (se omiten las citas internas).

En consecuencia, el tribunal en el caso *SKF USA* no prohibía asignar ajustes de precio en todas las circunstancias, sino sólo en aquéllas en las cuales, como ocurrió en el caso *SKF USA*, los demandados “no proporcionaron [ ] los medios para identificar y segregar [ ] los ajustes pagados sobre mercancía no objeto de investigación”. *Idem* en 1377; véase también *NTN CAFC*, 295 F.3d en 1267-68 (que señala que “[E]n el caso *SKF USA*, confirmamos la negativa del Departamento de Comercio de aceptar los ajustes de facturación de *SKF USA*, toda vez que el Departamento encontró que ‘SKF no proporcionó los medios para identificar y segregar los ajustes de facturación pagados sobre mercancía no objeto de investigación’”, y apuntó que “En el caso *Smith-Corona*, confirmamos la aceptación del Departamento de Comercio de cifras de ventas de mercancía no objeto de investigación, toda vez que se presentó un prorrateo adecuado que, de manera razonable, correlacionaba los ajustes con las ventas de la mercancía objeto de investigación”). Tal como hemos discutido, Prolamsa y Maquilacero hicieron un esfuerzo importante para limitar sus ajustes de precio a mercancía objeto de investigación. Por lo tanto, la sugerencia de los Solicitantes de que el caso *SKF USA* exige que todos los ajustes de precio sean registrados sobre una base de producto específico, no puede encuadrarse en el lenguaje de la decisión misma. En consecuencia, negamos la petición de devolución de los Solicitantes respecto a esta cuestión.

<sup>17</sup> Ni en el caso *NTN Bearing Corp.* (como fue confirmado por el caso *NTN CAFC*) ni en el caso *Torrington*, puede percibirse que los Demandados hicieron el mismo esfuerzo para eliminar los efectos de la mercancía no objeto de investigación como lo hicieron en la presente investigación Prolamsa y, en particular, Maquilacero. Sin embargo, los ajustes de precio presentados en ambos casos fueron aceptados por los tribunales. Cabe destacar, que el ajuste de facturación posterior a la venta analizado en el caso *NTN Bearing* implicó una metodología de asignación menos precisa que aquélla que se utilizó en el presente caso. Los demandados en el caso *NTN Bearing* simplemente promediaron el ajuste de precio sobre todas las transacciones relevantes en la cuenta de un cliente y presentaron la proporción del ajuste de precio que la relacionaba con la mercancía objeto de investigación, en lugar de vincular específicamente cada ajuste de precio presentado con los conceptos contenidos en la factura. *NTN Bearing Corp.* 104 F. Supp. 2d en 149-155. Por lo tanto, al parecer el hecho de que Comercio haya aceptado los ajustes de precio presentados por Prolamsa y Maquilacero constituye una aplicación más rigurosa de la práctica del Departamento de Comercio de aquélla que ya pasó el examen de tribunales de revisión. Véase. *Idem*, *aff'd NTN CAFC* 295 F.3d en 1267-68 (Fed. Cir. 2002); *Torrington*, 146 F. Supp. 2d en 893-94.

### Compensación de los Márgenes de Dumping Positivos con los Márgenes de Dumping Negativos

Al calcular el margen final de dumping de un demandado, "el Departamento de Comercio puede comparar un promedio ponderado de valores normales con el promedio ponderado de los precios de exportación o precios de exportación reconstruidos de mercancía comparable, o también puede comparar los valores normales de transacciones individuales con los precios de exportación o precios de exportación reconstruidos de las transacciones individuales de mercancía comparable". 19 U.S.C. § 1677f-1(d)(1)(A)(i)-(ii). Cuando el Departamento de Comercio aplica la primera metodología (comúnmente denominada metodología "promedio a promedio") durante una investigación, normalmente divide las transacciones de exportación en grupos basados en modelos de la mercancía en los distintos niveles de comercio en los que se vende. 19 C.F.R. § 351.414(d)(2). Posteriormente, el Departamento compara un promedio de los precios de exportación o precios de exportación reconstruidos de las transacciones dentro de un grupo, con el promedio ponderado de los valores normales de tales ventas. 19 C.F.R. § 351.414(d)(1). Véase *Searing Indus. v. United States*, 662 F. Supp. 2d 1327, 1330 (CIT 2009).

En su investigación sobre *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*, el Departamento de Comercio eligió calcular el promedio ponderado del margen de dumping de la mercancía objeto de investigación. I&D Memo en cmt. 3. Para determinar el promedio ponderado del margen de dumping, el Departamento sustrajo los llamados "márgenes negativos"<sup>18</sup>, en transacciones donde había estos márgenes, de los márgenes positivos del resto de las transacciones. *Idem*.

La metodología del Departamento de Comercio en la Resolución Definitiva sobre *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México* refleja un cambio reciente en la práctica administrativa del Departamento. Antes de la publicación de: *Procedimientos Antidumping: Cálculo del Promedio Ponderado de Margen de Dumping Durante una Investigación Antidumping; Modificación Final*, 71 Fed. Reg. 77,722 (Departamento de Comercio, 27 de diciembre de 2006) ("Modificación Final"), la práctica del Departamento consistía en "realizar comparaciones promedio a promedio en las investigaciones, sin tratar los resultados de una comparación donde el promedio del precio de exportación o precio de exportación reconstruido excediera el promedio del valor normal (*i.e.* márgenes de dumping negativos), para compensar los márgenes positivos". Memorial del Departamento de Comercio en 66. La práctica del Departamento consistía más bien en fijar el valor de los márgenes de dumping negativos en cero, con el propósito de calcular el promedio ponderado del margen de dumping. Esta práctica se conocía como "reducción a cero" (*zeroing*). El resultado de la reducción a cero es que únicamente las ventas por debajo del valor normal son consideradas en el cálculo final de los márgenes de dumping y no se consideran aquellas ventas en las que no se incurre en dumping.<sup>19</sup> Antes de que el Departamento de Comercio dejara de realizar esta práctica, el Circuito Federal determinó que la misma constituía un ejercicio legal de las facultades discrecionales del Departamento de Comercio. Véase *Corus Staal BV v. United States*, 395 F.3d 1343, 1349 (Fed. Cir. 2005) ("*Corus Staal I*"); *Corus Staal BV v. United States*, 502 F. 3d 1370, 1372-74 (Fed. Cir. 2007) ("*Corus Staal II*"); (*Timken Co. v. United States*, 354 F.3d 1334 (Fed. Cir. 2004).

Los Solicitantes afirman que el 19 U.S.C. § 1677(35)(A) impide al "Departamento de Comercio considerar un margen negativo como un margen de dumping y, por lo tanto, exige que el Departamento excluya los márgenes negativos del cálculo del [ ] promedio ponderado del margen de dumping". Memorial de los Solicitantes en 44. La sección 1677(35)(A) define el término "margen de dumping" como "la cuantía en que el valor normal excede el precio de exportación o precio de exportación reconstruido de la mercancía objeto de investigación". Además, los Solicitantes afirman que el caso *Timken* y los casos *Corus Staal I* y *II* no regulan la práctica actual del Departamento de Comercio, dado que existe una diferencia sustancial entre "la reducción a cero", en la cual los márgenes negativos son reemplazados con ceros en el cálculo de los márgenes de dumping (que en los casos *Corus Staal I* y *II* y en *Timken* se confirmó como un ejercicio legal de las facultades discrecionales del Departamento de Comercio), y la "compensación", en la cual los márgenes negativos son restados de los márgenes positivos (lo que los Solicitantes afirman está prohibido con base en los términos inequívocos de la sección 1677(35)(A)). Es decir, los Solicitantes afirman que la ley exige al Departamento de Comercio "no tomar en cuenta" los márgenes de dumping negativos.

<sup>18</sup> Los "márgenes de dumping negativos" representan la medida por la cual el valor normal de la mercancía objeto de investigación fue inferior al precio de exportación en el mercado de Estados Unidos, para las ventas en las cuales este fue el caso.

<sup>19</sup> El Departamento discontinuó el uso de la práctica de reducción a cero en la Modificación Final en respuesta a una controversia planteada ante un Grupo Especial, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, en octubre de 2005, el cual determinó que la práctica de reducción a cero es incompatible con el Artículo 2.4.2 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) (reimpreso en 1H.R. Doc. No. 316, 103d Cong., 2d Sess. 1453).

Adicionalmente, los Solicitantes afirman que la consideración, por parte del Departamento de Comercio, de los márgenes negativos, es incompatible ya que el Departamento limita el uso de su metodología de compensación a las investigaciones antidumping, mientras que continúa aplicando la reducción a cero en el contexto de revisiones administrativas. Argumentan que en el caso *Corus Staal I*, el Circuito Federal afirmó que la sección 1677(35)(A) aplica tanto a las investigaciones antidumping como a las revisiones administrativas. Por lo tanto, concluyen que la determinación del Departamento de Comercio de continuar con la reducción a cero, en el contexto de las revisiones administrativas, obliga al Departamento al empleo de la misma metodología en el contexto de una investigación.

La ley define al “margen de dumping” individual en el 19 U.S.C § 1677(35)(A) y al “promedio ponderado de margen de dumping” en el 19 U.S.C. § 1677(35)(B), como sigue:

Margen de dumping

Por “margen de dumping” se entiende la cuantía en que el valor normal excede el precio de exportación o el precio reconstruido de la mercancía objeto de investigación.

Promedio ponderado del margen de dumping

El término “promedio ponderado de margen de dumping” es el porcentaje que resulta de dividir el total de los márgenes de dumping determinados para un exportador o productor específico, entre el total de los precios de exportación y de los precios de exportación reconstruidos de dicho exportador o productor.

El Tribunal de Apelaciones para el Circuito Federal concluyó en los casos *Corus Staal* y *Timken* que el lenguaje de esta ley es ambiguo, y que la práctica anterior del Departamento de Comercio de “reducción a cero” era una interpretación razonable de la ley y, por lo tanto, un ejercicio legal de las facultades discrecionales del mismo, señalando:

Concluimos que el Departamento de Comercio basó su práctica de reducción a cero en una interpretación razonable de la ley. En primer lugar, mientras las definiciones de la ley no prohíben claramente la existencia de márgenes de dumping negativos, dichas definiciones permiten, por lo menos, esta interpretación del Departamento de Comercio. Básicamente, un número “excede” a otro si éste es “mayor que” el otro, lo que significa que se encuentra a la derecha del mismo en la recta numérica. En este caso, ya que la práctica de reducción a cero por parte del Departamento es una interpretación razonable del lenguaje de la ley, no lo cuestionamos a la luz de otras posibilidades razonables.

*Timken*, 354 F. 3d en 1342; de acuerdo con, *Corus Staal I*, 395 F. 3d en 1347; *Corus Staal II*, 502 F. 3d en 1372.

Inherente a la facultad discrecional del Departamento de Comercio de “reducir a cero”, también lo está su facultad de no “reducir a cero” los márgenes de dumping. El Departamento ejerció esta facultad discrecional en la Modificación Final de 2005 después de seguir los procedimientos adecuados. Los Solicitantes parecen aceptar que el Departamento puede legalmente negarse a “reducir a cero” los márgenes de dumping. Memorial de los Solicitantes 57(1) en 49. Sin embargo, sostienen que la ley prohíbe al Departamento “compensar” los márgenes de dumping.

El Panel no está convencido que la misma disposición legal que el Circuito Federal declaró ambigua, con respecto a la reducción a cero, sea explícita con respecto a la compensación. La esencia del argumento de los Solicitantes es que el tribunal en el caso *Timken* determinó únicamente que el término “excede”, contenido en la sección 1675(35)(A), era ambiguo, pero no señaló como ambiguo algún otro lenguaje de la misma disposición, en particular la frase “el valor normal excede”. Es la frase “el valor normal excede” la que los Solicitantes sostienen prohíbe al Departamento de Comercio considerar los márgenes “negativos”. Consideramos demasiado acotada la lectura del caso *Timken* hecha por los Solicitantes. Claramente, el análisis del tribunal abarca toda disposición, tal como lo demuestra el lenguaje citado arriba. La decisión del tribunal en el caso *Timken*, como lo confirmó el caso *Corus Staal I y II*, no se basa en una sola palabra fuera del contexto de toda la ley.

Además, el argumento de los Solicitantes descansa en semántica más que en sustancia. El memorial presentado conforme a la Regla 57(1) por los Solicitantes, demuestra que el efecto de “ignorar” los márgenes negativos no puede distinguirse de la práctica anterior del Departamento de Comercio de “reducción a cero.” Memorial de los Solicitantes 57(1). en 49-51. Una práctica discrecional no se vuelve obligatoria simplemente cambiándola de nombre.

No obstante que el Panel no se encuentra obligado por las decisiones de la CIT, podemos tomar nota de su valor instructivo. En ese contexto, observamos que en dos casos la CIT abordó –y rechazó– argumentos similares o idénticos a los hechos por los Solicitantes en el presente caso. En el caso *U.S. Steel Corp. v. United States*, 637 F. Supp. 2d 1199 (CIT 2009), los demandantes, miembros de la rama de producción

nacional, impugnaron la aplicación del Departamento de Comercio de la nueva metodología de “compensación” descrita en su Modificación Final en un procedimiento particular conforme a la Sección 129<sup>20</sup>, argumentando que el uso de la “compensación” y la negativa de aplicar la “reducción a cero” no era compatible con la ley antidumping de Estados Unidos. *U.S. Steel*, 637 F. Supp. 2d en 1203-04. Los demandantes también alegaron que la aplicación por parte del Departamento de Comercio de la metodología prevista en la Modificación Final para alcanzar los resultados finales del Procedimiento de la Sección 129, no era conforme a la ley de Estados Unidos. *Idem* en 1204. La CIT rechazó estos argumentos. Utilizando el análisis de dos etapas previsto en el caso *Chevron*, el tribunal sostuvo que la interpretación y aplicación del Departamento de Comercio era conforme a la ley antidumping de Estados Unidos. *Idem* en 1212. El razonamiento de la CIT en el caso *U.S. Steel* resulta instructivo:

Tal como el Circuito Federal ha declarado en repetidas ocasiones, las respectivas leyes *antidumping* no revelan, de manera clara, la posición del Congreso respecto de la reducción a cero, de igual forma, este tribunal considera que del texto de la ley en cuestión no puede determinarse una clara intención u objeto del Congreso en relación con la compensación. De conformidad con el § 1677(34), la mercancía objeto de investigación incurre en dumping dentro de Estados Unidos si es vendida, o podría ser vendida, por debajo de su valor normal. § 1677(34). **Esta definición, a la letra, se limita a proporcionar la explicación principal para ese término, el cual aparece constantemente a lo largo de varias leyes antidumping. Sin embargo, el término no hace mención a ningún método para determinar si las ventas se realizaron justa o injustamente**, ni establece los tipos de venta que debe considerar el Departamento de Comercio al hacer una determinación antidumping. En otras palabras, la definición establecida en § 1677(34) se limita a definir explícitamente un término que describe el comportamiento que el sistema antidumping tiene por objeto erradicar.

*Idem* en 1210 (énfasis añadido).

Más adelante, el tribunal señaló: “En otras palabras, el punto central del caso *Timken* es que el Congreso, al elaborar las definiciones legales de ‘margen de dumping’ y ‘promedio ponderado de margen de dumping’, no consideró si el Departamento de Comercio debe: (1) emplear cierta metodología para calcular los márgenes de dumping de la mercancía objeto de investigación, y (2) considerar únicamente ciertos valores – positivos, negativos o ambos- como ‘margen de dumping’ al calcular el promedio ponderado de margen de dumping”. *Idem* en 1211.

La decisión en el caso *Searing* es todavía más instructiva, ya que involucró a los mismos demandantes que comparecen como Solicitantes en el presente caso, y esencialmente se presentaron los mismos argumentos que se presentan aquí. De manera similar, en el caso *Searing*, los demandantes impugnaron la metodología de “compensación” del Departamento de Comercio y, específicamente, la inclusión de los márgenes negativos en el cálculo del promedio ponderado de margen de dumping. *Searing*, 662 F. Supp. 2d en 1332. Los demandantes en *Searing* también argumentaron, tal como los Solicitantes lo hacen en este caso, que el significado corriente del 19 U.S.C § 1677(35) prohíbe la metodología de compensación. *Idem*. El tribunal en el caso *Searing* sostuvo que la cuestión había sido tratada por el Circuito Federal en los casos *Timken* y *Coros Staal* declarando:

Aunque los demandantes intentan distinguir los dos casos, *Timken* y *Coros Staal I*, orientan aquí nuestra decisión. Cada caso se basó en reglas de interpretación legal establecidas en [*Chevron*], para declarar que la metodología anterior del Departamento de Comercio de reducir a cero, era una interpretación permitida del 19 U.S.C. § 1677(35)(A). Utilizando el primer paso de *Chevron*, cada caso examinó el 19 U.S.C. § 1677(35)(A) y determinó, en el contexto de las leyes sobre prácticas desleales de comercio, que la palabra “excede” es ambigua y que en general la ley “no habla directamente sobre la cuestión” de si sólo los márgenes positivos de dumping podrían ser incluidos en los cálculos del promedio ponderado de los márgenes de dumping. *Timken*, 354 F. 3d en 1342. Por lo tanto, al utilizar el segundo paso de *Chevron*, el Circuito Federal consideró si el Departamento de Comercio había hecho una elección razonable dentro de una laguna que dejó el Congreso. *Chevron*, 467 U.S. en 866.

*Searing*, 662 F. Supp. 2d en 1332.

<sup>20</sup> Véase Implementación de las Constataciones del Grupo Especial de la OMC en el caso Estados Unidos – Reducción a Cero (GE): Aviso de Determinación Conforme a la Sección 129 de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y Revocación Parcial de Ciertas Ordenes Antidumping, 72 Fed. Reg. 25,261 (Departamento de Comercio 4 de mayo de 2007) (“Procedimiento de la Sección 129”).

El tribunal en el caso *Searing* también revisó a detalle la decisión del caso *U.S. Steel* antes de concluir que “tomados en su conjunto, todos estos casos llevan a la conclusión de que el Departamento de Comercio interpretó, de manera razonable, una ley ambigua. Basado en lo dicho en los casos *Timken* y *Corus Staal I y II* y el análisis en el caso *U.S. Steel*, el tribunal determina que la metodología del Departamento de compensar márgenes positivos con márgenes negativos de dumping al calcular el promedio ponderado de los márgenes de dumping, es una interpretación permitida del 19 U.S.C. § 1677(35)(A).” *Idem* en 1334.

De manera similar, este Panel determina que la metodología de “compensación” del Departamento de Comercio es una interpretación permitida del 19 U.S.C. 1677(35)(A). Coincidimos con los tribunales en los casos *U.S. Steel* y *Searing* y declaramos en el mismo sentido, que esas cuestiones fueron tratadas en los casos *Timken* y *Corus Staal I y II*. Los tribunales competentes en cuestión han concluido –y coincidimos– que el lenguaje del 19 U.S.C. § 1677(35) no obliga al uso de una metodología en particular (o práctica administrativa) para determinar si “el valor normal excede el precio de exportación”. Si la ley es lo suficientemente ambigua como para confirmar el uso de la “reducción a cero” como una cuestión de discreción e interpretación de la autoridad, es también lo suficientemente ambigua para confirmar el uso de la “compensación” en igual sentido; una práctica discrecional (“reducción a cero”) no se convierte en obligatoria (“ignorar”) simplemente cambiándola de nombre. Además, para propósitos metodológicos, tampoco puede atribuirse un significado particular a toda la frase “el valor normal excede”, contenida en el texto de la ley. Tal como razonó el tribunal en el caso *U.S. Steel* que, ni la palabra “exceda” ni el término “valor normal excede” sugieren “que el Congreso pretendió que ciertos valores encuadraran dentro de la definición de ‘margen de dumping’ cuando el Departamento de Comercio determinara el promedio ponderado del margen de dumping”. *U.S. Steel*, 637 F. Supp. 2d en 1216. Sobre el particular, el lenguaje es, en el mejor de los casos, ambiguo, y estamos obligados a seguir las decisiones del Circuito Federal en los casos *Timken* y *Corus Staal I y II*.

También coincidimos con el razonamiento de la CIT en el caso *U.S. Steel*, en el sentido que la ley no ordena una práctica específica para determinar el promedio ponderado de margen de dumping. *U.S. Steel*, 637 F. Supp. 2d en 1210, n.10 (citando *Corus Staal I*, 395 F.3den 1347). El texto de la ley no obliga a este Panel a determinar que resulta prohibido el uso de la compensación, por parte del Departamento de Comercio, para determinar el margen de dumping. *Timken*, 354 F. 3d en 1341-42.

Además, encontramos razonable la lectura que hace el Departamento de Comercio de la ley. Apuntamos que en los casos *Timken* y *Corus Staal I y II*, el Circuito Federal encontró razonable la interpretación del Departamento, tal como lo hizo la CIT en el caso *Searing*. Coincidimos, particularmente a la luz de la deferencia que se le confiere a la experiencia del Departamento de Comercio en el ámbito del derecho antidumping. *U.S. Steel*, 637 F. Supp. 2d en 1212; *Chevron*, 467 U.S. en 842-843. Aún más importante resulta el hecho que el Departamento no infringe el objetivo principal de la ley antidumping al interpretar la sección 1677(35) (A)-(B) para permitir la compensación. Esta cuestión ha sido examinada por los tribunales competentes de Estados Unidos desde todos sus ángulos, y ningún tribunal ha determinado que la práctica del Departamento de Comercio sea irracional o que no sea conforme a la ley de Estados Unidos.

Adicionalmente, no es momento de que el Departamento de Comercio pueda continuar empleando la reducción a cero en las revisiones. De hecho, “el Circuito Federal ha revisado y aceptado el uso de diferentes metodologías de cálculo para las revisiones e investigaciones”. *Searing*, 662 F. Supp. 2d en 1333 (citando *Corus Staal II* en 1375).

En síntesis, concluimos que la ley antidumping “no es clara respecto al uso de los valores positivos y negativos de los márgenes de dumping, en el cálculo del promedio ponderado del margen de dumping”, *U.S. Steel*, 637 F. Supp. 2d en 1212, y que el uso de la metodología de “compensación” por parte del Departamento de Comercio manifiesta una interpretación razonable de la ley. Por lo tanto, negamos la petición de devolución de los Solicitantes respecto a esta cuestión.

#### **Ajuste B-10 por Efectos de la Inflación**

Al determinar el costo de producción (“COP”) de la mercancía objeto de investigación de los Demandados, el Departamento de Comercio ajustó el valor de los activos fijos para tomar en cuenta la inflación, antes de calcular los costos de depreciación del periodo de investigación de los Demandados. El Departamento explicó que aplicó un ajuste al valor de los activos fijos de los Demandados debido a que sus libros y registros contables incluían tal ajuste conforme a los GAAP en México, publicados en el Boletín B-10 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (“Boletín B-10”). Sin embargo, el Departamento rechazó hacer un ajuste similar a otros costos de manufactura e ingresos de los Demandados.

Los Demandados argumentan que el Departamento erró en su determinación al revalorizar los activos fijos conforme al Boletín B-10. El Boletín B-10 exige a las compañías mexicanas indexar todas las partidas en sus estados financieros para tomar en cuenta la inflación (independientemente si la economía mexicana experimenta o no inflación) durante el pasado y presente año fiscal, para permitir que la información financiera de los años presentados en el estado financiero puedan ser actualizados al valor actual.

Los Demandados argumentan que el Departamento de Comercio interpretó de manera incorrecta el Boletín B-10 al aplicar el ajuste requerido únicamente al costo de depreciación, tratando el ajuste requerido por el Boletín B-10 como si fuera una disposición de depreciación. Los Demandados argumentan que la mala aplicación del ajuste del Boletín B-10 originó una distorsión en sus costos de producción. Afirman que el Departamento debió rechazar el ajuste a los costos de depreciación por inflación o hacer el ajuste correspondiente a las ventas en el mercado interno, comparando los costos -calculados con un componente de depreciación indexado por la inflación-con los precios históricos de venta.

La cuestión frente al Panel es si la determinación del Departamento de Comercio de incluir el ajuste de inflación a la depreciación en los activos fijos revalorizados, fue conforme a derecho y es sustentada por la evidencia contenida en el expediente.

La disposición legal aplicable es el 19 U.S.C § 1677b(f)(1)(A), que regula el cálculo de los costos de producción en las investigaciones antidumping.

Los costos se calcularán normalmente basándose en la documentación del exportador o productor de la mercancía, si tal documentación se mantiene de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados del país exportador (o del país productor, cuando proceda) y reflejan razonablemente los costos de la producción y la venta de la mercancía. La autoridad administradora examinará todos los datos disponibles que prueben la debida asignación de los costos, incluyendo los datos que sean proporcionados oportunamente por el exportador o el productor si tales asignaciones han sido utilizadas de hecho por el exportador o el productor, en particular para determinar los períodos apropiados de amortización y de depreciación y las deducciones en concepto de gastos de capital y de otros costos de desarrollo.

Al interpretar esta disposición legal, el Circuito Federal ha indicado que “una agencia puede aceptar los estados financieros mantenidos conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados en el país exportador o rechazarlos cuando, de aceptarlos, pudiera distorsionar los costos reales de la compañía”. *Hynix Semiconductor, Inc. v. United States*, 424 F. 3d 1363, 1369 (Fed. Cir. 2005).

Al analizar las afirmaciones de los Demandados, primero examinaremos si el Departamento de Comercio tiene la discrecionalidad de ajustar los costos de depreciación de los activos fijos, cuando la economía de mercado en cuestión no experimenta hiperinflación. En segundo lugar, analizaremos si el ajuste por inflación aplicado por el Departamento en su Resolución Definitiva se hizo conforme a los registros de los Demandados. Finalmente, consideraremos si el ajuste distorsiona los costos actuales de los Demandados.

Antes de referirnos a la validez del ajuste del Boletín B-10 realizado por el Departamento de Comercio en el presente caso, consideraremos primero si un ajuste de depreciación en activos fijos revalorizados está limitado a casos en los que el país exportador experimenta hiperinflación. Citando la determinación del Departamento Comercio en dos investigaciones previas<sup>21</sup>, Prolamsa sostiene que:

La inflación se presenta en prácticamente todos los países que han sido o serán objeto de procedimientos antidumping de Estados Unidos. Sin embargo, a menos que la economía experimente hiperinflación, el Departamento no tomará en cuenta el “impacto inflacionario” sobre la vida útil de un activo. El Departamento no ha articulado una sola razón por la que México, que no experimentó hiperinflación durante el periodo de investigación, debería de ser tratado diferente a cualquier otro país.

Memorial 57(3) de Prolamsa en 10-13.

El hecho que México no experimentara hiperinflación durante el periodo de investigación utilizado por el Departamento de Comercio en *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México* no es controvertido. Sin embargo, ni el caso *TACSA de México* ni el caso *PTRP de México*, involucraron ajustes a los activos de capital para tomar en cuenta la inflación en el tiempo. Más bien, el Departamento de Comercio consideró, en ambos casos, un ajuste general por hiperinflación. Por otra parte, ninguna determinación señaló específicamente un ajuste por depreciación en los activos fijos revalorizados por inflación. Así, ningún caso representa un precedente que contradiga la Resolución Definitiva del Departamento de Comercio de *Perfiles y Tubos RGL provenientes de México*.

El Panel considera que existen precedentes administrativos en los que el Departamento de Comercio realizó el ajuste de los valores de los activos fijos en países en los que no existe hiperinflación. En los casos *Tubería de Acero Circular Sin Alear, procedente de la República de Corea* (“*TACSA proveniente de Corea*”), 57Fed. Reg. 42,942 (Departamento de Comercio 17 de septiembre de 1992), *Utensilios de Cocina Porcelanizados procedentes de México* (“*UCP proveniente de México*”), 60 Fed. Reg. 2,378 (Departamento de

<sup>21</sup> *Tubería de Acero Circular, Sin Alear, procedente de México*, 66 Fed. Reg. 21,311 (Departamento de Comercio, 30 de abril de 2001) (*TACSA de México*); *Productos Tubulares de Región Petrolífera de México*, 65 Fed. Reg. 1,593, 1,595-95 (Departamento de Comercio, 11 de enero de 2000) (*PTRP de México*).

Comercio, 9 de enero de 1995), y *Rosas Frescas de Corte provenientes de Ecuador* (“RFC proveniente de Ecuador”), 60 Fed. Reg. 7,019, 7,029 (Departamento de Comercio, 6 de febrero de 1995), el Departamento realizó ajustes a los activos fijos similares al ajuste impugnado en la presente revisión, no obstante que los países involucrados no experimentaran hiperinflación. Llama la atención que en la determinación del Departamento en *UCP proveniente de México* se aplicó el mismo ajuste que se impugna en este caso. En la revisión de la resolución definitiva del Departamento de Comercio en *UCP proveniente de México*, un panel de TLCAN confirmó la determinación declarando que:

El Panel encuentra el argumento de Cinsa sobre hiperinflación sin fundamento debido a que la empresa confunde la práctica del Departamento de escoger entre costos revaluados e históricos para la estimación del gasto de depreciación.

Tal y como fue explicado por Comercio y confirmado por la Corte de Comercio Internacional, la elección de la metodología para estimar el gasto en depreciación se basa en los PCGA del mercado nacional y se refiere al hecho de si la metodología representa adecuadamente los costos de producción. En una economía hiperinflacionaria, el uso del método de revaluación sería el medio preferido para estimar la depreciación. Sin embargo, el Panel no encuentra ningún caso que apoye la posición de Cinsa en que Comercio sólo utiliza el método revaluador en el contexto de una economía hiperinflacionaria.

En el caso *UCP proveniente de México*, USA-95-1904-01 en 31-32 (30 de abril de 1996).

Coincidimos con este razonamiento. Prolamsa no invocó ante este Panel algún caso con base en el cual podamos concluir que el Departamento de Comercio no debió ajustar los costos de los activos fijos de los Demandados para efectos de la inflación, a menos que el país exportador experimentara hiperinflación. Asimismo, en otros casos la CIT ya confirmó el ajuste al valor de los activos de capital, véase *Laclede Steel Co. v. United States*, 18 C.I.T. 965 (CIT 1994) en adición al panel de TLCAN en el caso *UCP proveniente de México*.

Es claro que el Boletín B-10 representa el GAAP de México conforme al significado del 19 U.S.C § 1677b(f)(1)(A). Ninguno de los participantes argumenta que este ajuste no se realizó conforme a los libros y registro contables de Prolamsa y Maquilacero o que tales registros no fueran conformes a los GAAP de México.

En su I&D Memo, el Departamento de Comercio explicó porque la depreciación basada en los valores de los activos fijos ajustados de conformidad con el Boletín B-10 representan adecuadamente los costos actuales de Prolamsa y Maquilacero:

El cálculo de la depreciación con base en los valores de los activos revalorizados representa el costo actual asociado con el mantenimiento de los mismos. Calcular la depreciación en activos revalorizados es razonable a la luz del impacto inflacionario sobre varios años en la vida útil de los activos. En otras palabras, el gasto de depreciación ajustado asociado con las compras en años anteriores refleja razonablemente los valores históricos actualizados a los niveles actuales de la moneda.

I&D Memo en cmt. 13.

Una vez que el Departamento de Comercio decidió utilizar los ajustes del Boletín B-10 a los activos fijos presentados en los estados financieros de Prolamsa y Maquilacero, la carga de la prueba recaía en los Demandados para demostrar que el uso por el Departamento de Comercio de la depreciación en los activos fijos revalorizados conforme al Boletín B-10 –en contraposición con la depreciación histórica– distorsionaba el cálculo de los costos de producción de los Demandados. *Laclede Steel*, 18 CIT en 975. Concluimos que los Demandados no revirtieron esta carga.

Prolamsa y Maquilacero afirman que el error del Departamento de Comercio al no efectuar un ajuste a los precios de venta internos conforme al Boletín B-10 distorsionaron el cálculo del margen final de dumping. Las compañías mexicanas argumentan que están obligadas a realizar el ajuste del Boletín B-10 a todas las partidas de sus estados financieros auditados para el año fiscal anterior y actual. Por consiguiente, los Demandados argumentan que, si el Departamento de Comercio realiza el ajuste del Boletín B-10 al costo de los activos fijos de los Demandados, debe exigirse realizar el ajuste del mismo modo que se les exige a las compañías mexicanas, *i.e.*, a todas las partidas en cuestión. Argumentan que el Departamento de Comercio no puede “selectivamente sólo mirar el elemento de depreciación y aislarlo del Boletín B-10 para agregarlo al costo de producción de Maquilacero [y de Prolamsa]”. Transcripción de la Audiencia en 38. El principal argumento de Prolamsa y de Maquilacero es que el Departamento de Comercio debió hacer el ajuste del Boletín B-10 a todos los elementos de las respuestas de las compañías – *i.e.*, a todos los costos y ganancias – o no debió haber hecho ajuste alguno conforme al Boletín B-10.

El Panel no está convencido de este razonamiento. El hecho de que Prolamsa y Maquilacero ajustaran todos los elementos de sus estados financieros conforme a la disposición del Boletín B-10, no significa, por este solo hecho, que el Departamento deba también ajustar por inflación todos los elementos relevantes para un cálculo de dumping. Fundamentalmente, las disposiciones legales, con base en las cuales el Departamento de Comercio realizó los ajustes del Boletín B-10, 19 U.S.C. § 1677(b)(f)(2)(A), se refieren expresamente a los cálculos de los costos de producción y valor reconstruido, mas no a los precios de venta. Los Demandados no han citado ninguna disposición que obligue al Departamento de Comercio a realizar un ajuste a los precios de venta conforme al Boletín B-10; ni el Panel tiene conocimiento de que exista alguna disposición en este sentido.

Asimismo, el Departamento de Comercio aplica el ajuste del Boletín B-10 a elementos de costo como los activos fijos para medir "el impacto inflacionario sobre múltiples años en la vida útil de los activos," I&D Memo en cmt. 13, para calcular el costo de depreciación durante el periodo fijo y limitado de una investigación o revisión administrativa. Maquilacero y Prolamsa no han podido articular las razones por las cuales sería aplicable el ajuste del Boletín B-10 a los costos de producción incurridos normalmente durante el curso de un periodo de investigación o revisión, *v.gr.*, salarios, utilidades o materiales, en particular debido al hecho que estos costos no son afectados por la inflación durante un periodo de tiempo más amplio que aquél cubierto por una investigación o revisión administrativa.

No obstante que el Panel considera que el Departamento de Comercio pudo haber articulado de mejor manera su razonamiento cuando debió aplicar el ajuste del Boletín B-10 a los costos de los activos fijos de los Demandados, la decisión del Departamento de Comercio es razonable. *NMB Sing., Ltd. v. United States*, 557 F. 3d 1316, 1319 (Fed. Cir.2009). Los Demandados no han cumplido su carga de demostrar que el hecho de que el Departamento de Comercio realizara el ajuste del Boletín B-10 al valor de sus activos fijos distorsionó el cálculo del margen. En consecuencia, no vemos ninguna razón para apartarnos de las determinaciones hechas previamente por los paneles de TLCAN y por la CIT, en las que se confirmó la aplicación del ajuste del Boletín B-10 únicamente a los activos fijos. Véase *UCP proveniente de México*, USA-95-1904-01 (30 de abril de 1996); *Laclede Steel Co. v. United States*, No. 94-160, Slip. Op. en 23-24 (12 de octubre de 1994). El Panel concluye que la determinación del Departamento de Comercio de utilizar la depreciación de los activos fijos que fueron revalorizados conforme al Boletín B-10, en el cálculo de los costos de producción de los Demandados, es conforme a derecho y está sustentada en evidencia sustancial.

#### **Reducción del Costo de Manufactura para Reflejar las Diferencias entre los Costos Reportados y los Costos Verificados.**

En respuesta a la sección D del cuestionario antidumping del Departamento de Comercio, Prolamsa reportó el costo total de manufactura ("COM") para su mercancía, mismo que el Departamento utilizó como un elemento del cálculo del costo de producción y del valor reconstruido de la mercancía de Prolamsa. En la verificación de la información reportada por Prolamsa<sup>22</sup>, el Departamento identificó una diferencia entre la suma del COM de la mercancía objeto y no objeto de investigación, como se reporta en la sección D del cuestionario de Prolamsa ("COM reportado"), y el COM total de la mercancía de Prolamsa, de acuerdo con lo asentado en el sistema contable de costos de la compañía y verificado por el Departamento de Comercio ("COM verificado"). Basado en el resultado de la verificación, Prolamsa argumentó que había reportado en exceso su COM de la mercancía objeto de investigación y solicitó al Departamento ajustar su COM reportado hacia abajo, para que coincidiera con el COM reflejado en el sistema contable de la compañía. En la Resolución Definitiva, el Departamento reconoció la existencia de diferencias entre los costos reportados de Prolamsa y los costos verificados, I&D Memo. en cmt. 8, pero concluyó que no podía determinar la naturaleza de las diferencias o si éstas estaban relacionadas con la mercancía objeto de investigación. *Idem*. Debido a que el Departamento de Comercio no estaba convencido, de que la sobrevaloración del COM reportado estuviera vinculada a la mercancía objeto de investigación, se negó a hacer el ajuste solicitado por Prolamsa. *Idem*.

La ley antidumping es omisa con respecto a cómo debe tratar el Departamento de Comercio diferencias inexplicables e irreconciliables entre los costos reportados por un demandado y los costos reflejados en su sistema contable. *Micron Tech v. United States*, 117 F.3d 1386, 1394-1396 (Fed. Cir 1997). Cuando la ley es omisa o ambigua, el Departamento goza de una discreción considerable para implementar el mandato del Congreso. *Idem*. Véase también *Chevron*, 467 U. S. en 842- 843.

En el contexto de esta facultad discrecional, el Departamento de Comercio ha adoptado una práctica que consiste en que si se identifica una diferencia entre la información reportada y la información verificada que funciona a favor de un demandado, se ajustará la información a favor del demandado (por ejemplo, reducir el costo de manufactura), siempre que pueda explicar la diferencia y demostrar que está relacionada con la mercancía objeto de investigación. Véase, por ejemplo, *Metal Calendar Slides from Japan*, 71 Fed. Reg.

<sup>22</sup> En el 19 U.S.C. 1677m(i).

36063 (Departamento de Comercio, 23 de junio de 2006); *Polyvinil Alcohol from Taiwan*, 63 Fed. Reg. 32,810, 32,819 (Departamento de Comercio, 16 de junio de 1998). Por el contrario, el Departamento de Comercio no dará a un demandado el beneficio de un ajuste cuando se descubra durante la verificación una aparente sobrevaloración de los costos en la verificación, si el demandado no puede explicar la diferencia y vincularla con la mercancía objeto de investigación. Esta práctica, así como la práctica del Departamento de Comercio de ajustar los costos hacia arriba, cuando la verificación revela que un demandado presentó costos por debajo de sus costos actuales, es congruente con la regulación del Departamento que exige a un demandado establecer el monto y naturaleza de un ajuste "a satisfacción del Secretario [de Comercio]", el 19 CFR § 351.401 (b) (1), que señala que "[l]a parte interesada que posea la información relevante tiene la carga de establecer, a satisfacción del Secretario, el monto y la naturaleza del ajuste en particular". La carga de probar el derecho a un ajuste favorable corresponde a la parte que pretende beneficiarse de éste ha sido establecida por el Tribunal de Apelaciones. *Fujitsu Gen. v. United States*, 88 F.3d 1034, 1040 (Fed. Cir. 1996).

Prolamsa afirma que la política del Departamento de exigir a las partes que demuestren su derecho a ajustes favorables es internamente incongruente e inequitativa. Cuando el Departamento descubre que los costos se reportaron por debajo del costo actual, su práctica consiste en incrementarlos automáticamente para reflejar los costos verificados, a menos que el demandado sea capaz de demostrar por qué los costos reportados son más precisos. Véase, por ejemplo, *Certain Hot-Rolled Flat-Rolled Carbon-Quality Steel Products from Brazil*, 64 Fed. Reg. 38,756 (Departamento de Comercio, 19 de Julio de 1999); *Stainless Steel Plate and Coils from Taiwan*, 64 Fed. Reg. 15, 493, 15, 498 (Departamento de Comercio, 31 de marzo de 1999). Prolamsa argumenta que esta práctica, que incrementa los márgenes de dumping, mientras exige una demostración del derecho a ajustes que disminuyan los márgenes de dumping, es punitiva y contraria al requisito de que el Departamento calcule márgenes de dumping precisos. Véase *Rhone Poulenc v. United States*, 899 F.2d 1185, 1191 (Fed. Cir. 1990) (al declarar que "el objeto básico de la ley" es "determinar los márgenes actuales con la mayor precisión posible"). El Panel no coincide y concluye que la práctica del Departamento es razonable y congruente con lo que dispone la ley.

La práctica del Departamento emana del hecho de que la parte que reclama el ajuste controla su propia información.<sup>23</sup> Por un lado, el Demandado tiene un claro incentivo para reportar por debajo sus costos y poco incentivo para explicar por qué sus costos fueron reportados así. La práctica del Departamento de incrementar automáticamente estos costos, descubiertos en la verificación, atiende este problema. En cambio, cuando existe un posible error y su ajuste puede beneficiar a un demandado, es el demandado quien se encuentra en posición de explicar el error y documentar su naturaleza y relación con la mercancía objeto de investigación. Por lo tanto, es razonable que el Departamento imponga la carga de demostrar el derecho al beneficio de una diferencia corregida a la parte que controla la información. Véase *Sugiyama Chain Co. v. United States*, 797 F. Supp. 989, 994 (CIT1992) (en este caso se concluye que las implicaciones prácticas de imponer al Departamento de Comercio la carga de determinar la exactitud de la información reportada durante el curso de una investigación de derechos antidumping "haría inútil el proceso administrativo"). En consecuencia, concluimos que el Departamento tiene la discreción de requerir a Prolamsa que explique la diferencia entre los costos reportados y verificados, y demuestre que los costos reportados por encima del costo actual se relacionan con la mercancía objeto de investigación. Con base en esta conclusión, debemos ahora determinar si el Departamento de Comercio ejerció correctamente su facultad discrecional.

Los costos reportados por Prolamsa, por encima del costo actual, comprenden dos elementos. El primero se refiere a una diferencia entre los costos de los bienes vendidos de la compañía ("COGS,") para toda la mercancía generada por el sistema contable de costos de Prolamsa. El reporte de la verificación muestra que los COGS verificados fueron ligeramente inferiores a los COGS del sistema. Reporte de Verificación de Costos de Prolamsa (Versión Confidencial del Expediente Administrativo, Doc. 79) en 11-12. Prolamsa argumenta que debido a que el sistema de COGS constituía la base del valor reportado como el COM para la mercancía objeto de investigación, junto con los otros valores reportados derivados del sistema de COGS, el COM de ésta debe reducirse por el porcentaje por el cual el sistema de COGS excedió los COGS verificados. Prolamsa afirma que dicha reducción sería congruente con la práctica anterior del Departamento aplicada en circunstancias similares.

Prolamsa cita el caso de *Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand*, 69 Fed. Reg. 34,122 (Departamento de Comercio, 18 de junio 2004), en el cual el Departamento de Comercio realizó un ajuste global a la información reportada por un demandado, con base en una declaración por encima de la cantidad de la mercancía objeto de investigación vendida, para sustentar su posición con respecto a la reducción requerida en los COGS. Sin embargo, la discrepancia en la información de Prolamsa se distingue de aquélla en el caso *Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand*, debido a que el demandado en esa investigación

<sup>23</sup> El Panel no necesita ir muy lejos para presentar un ejemplo en relación con la disposición del Departamento de Comercio para realizar un ajuste de información reportada a favor de un demandado, cuando el demandado fundamente correctamente su reclamación del derecho al ajuste. En la verificación de la investigación en cuestión, el Departamento confirmó que Prolamsa reportó sus costos por encima de un elemento de su Costo de Producción y Valor Reconstruido ("CP / VR"), como resultado de un error de captura. *Memorandum del Costo de Producción y Ajustes de Cálculo para el Valor Reconstruido para la Resolución Final - Prolamsa*, a 2 (C.R. 99). Debido a que Prolamsa no sólo no pudo demostrar la existencia de un error, sino tampoco demostró la causa de tal error, y el hecho de que la corrección del error resultaría en un margen de dumping más preciso, el Departamento de Comercio ajustó los costos reportados por Prolamsa para reflejar los costos más precisos. *Idem*.

pudo demostrar que el error por el cual solicitó el ajuste fue producto de un error específico e identificable al capturar los datos. *Idem*. En el caso *Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand*, se pudo identificar y explicar, a satisfacción del Departamento, la razón de la discrepancia. Por el contrario, en ningún momento durante la investigación del Departamento, o con posterioridad a la misma, Prolamsa ha podido explicar por qué sus COGS reportados y sus COGS verificados no coinciden.<sup>24</sup>

Como consecuencia de la imposibilidad de Prolamsa de explicar la naturaleza de la discrepancia, el expediente administrativo no contiene nada que le hubiese permitido al Departamento de Comercio identificar qué parte -si la hay- de los COGS reportados por encima de los costos es atribuible a la mercancía objeto de investigación. Debido a que tanto los COGS verificados como los COGS del sistema se relacionan con toda la mercancía producida por Prolamsa, es evidente que los costos reportados por encima del costo actual se relacionan tanto con la mercancía objeto como con la no objeto de investigación. Prolamsa parece conceder esto. Por lo tanto, la conclusión del Departamento de Comercio de que Prolamsa no cumplió con la carga que se requiere para demostrar su derecho al ajuste solicitado, es razonable y se sustenta en evidencia sustancial.

El segundo elemento de los costos reportados está relacionado con una diferencia no identificable entre el COM de la mercancía objeto de investigación y el total del COM para toda la mercancía, según lo registrado en su sistema contable de costos.

Como un elemento de verificación, el Departamento de Comercio solicitó a Prolamsa reconciliar los COM reportados para la mercancía objeto de investigación ("mercancía bajo consideración") con los COM de su sistema contable.<sup>25</sup> En respuesta, Prolamsa proporcionó información conciliada bajo las siguientes categorías:

- COM del sistema contable de costos (en estándar);
- Menos: COM de mercancía no objeto de investigación
- Menos: Diferencia
- COM para mercancía objeto de investigación.
- Menos: embalaje
- Menos: Descuento Chatarra
- Más: Ajuste B-10
- Más: Variación
- Total

Reporte de Verificación de Costos de Prolamsa (versión confidencial del Expediente Administrativo, Doc. 79) en 14.

El asunto en cuestión es la cantidad que Prolamsa reportó bajo la categoría de "Diferencia", misma que comprende la cantidad de la diferencia entre el COM que Prolamsa reportó y el COM contenido en el sistema contable de Prolamsa. El campo de "Diferencia" documenta la cantidad por la cual el COM total generado por el sistema contable de costos de Prolamsa ("sistema COM") fue ligeramente inferior a la cantidad del COM total reportado por Prolamsa en respuesta al cuestionario del Departamento ("COM reportado")<sup>26</sup>. *Idem* en 14.

<sup>24</sup> Durante la audiencia, el abogado de Prolamsa no pudo responder a las preguntas del Panel respecto de las causas de los errores en cuestión. Véase el expediente 45 en 21-27.

<sup>25</sup> En específico, el Departamento de Comercio solicitó que Prolamsa: Revisara la reconciliación del total del COM del POI/POR para el total de los costos unitarios de manufactura reportados al Departamento (*i.e.* multiplicar los COM reportados de toda la mercancía objeto de investigación para el POI/POR, por sus respectivas cantidades de producción, después sumar los totales). Discutir cada partida reconciliada y obtener la documentación que la sustente para los principales registros de reconciliación incluyendo las siguientes:

1. diferencias entre la metodología de reporte y la conservación normal de registros;
2. costo de la mercancía que no es objeto de investigación (*i.e.*, multiplicar el COM por unidad de toda la mercancía no objeto de investigación, producida por la compañía durante el período de reporte de costos por sus respectivas cantidades de producción, después sumar los totales; o si los costos por unidad no están localizados, entonces, sumar el total de los costos asignados directamente o asignados a la mercancía que no es objeto de investigación);
3. si no estuviera ya previsto, el costo total de la mercancía objeto de investigación que no fue vendida en los Estados Unidos de América o en un mercado comparado (*i.e.*, multiplicar el COM por unidad de toda la mercancía objeto de investigación no vendida ni en Estados Unidos ni en el mercado comparado del período de costos reportado, por sus respectivas cantidades de producción, después sumar los totales);
4. costo de las mercancías objeto de investigación vendidas en Estados Unidos o en el mercado comparado que la compañía se ha eximido de reportar (es decir, multiplicar el COM por unidad de todas las mercancías eximidas del reporte, producidas por la compañía durante el período de información de costos por sus respectivas cantidades de producción, después sumar los totales); y,
5. todas las demás partidas de reconciliación

Reporte de Verificación de Costos de Prolamsa (Prop. R. Doc. 79) en 13.

<sup>26</sup> El reporte de verificación del Departamento de Comercio señala que: Observamos que el COM del POI de esta reconciliación concuerda con el COM del POI de la reconciliación en el paso III.B. arriba. Prolamsa sustrajo de esta cantidad el COM de la mercancía no objeto de investigación, y la diferencia de... Miles de pesos mexicanos para computar el COM para la mercancía objeto de investigación.

*Idem* en 14.

El hecho de que Prolamsa generó el COM de la mercancía objeto de investigación al sustraer el COM de las mercancías no objeto de investigación, y la "diferencia" del COM en el POI indica al Panel que la "diferencia" fue entre el COM del POI (o COM del sistema) y el COM reportado.

Para fines de reconciliación, Prolamsa reconcilió el sistema COM de la mercancía objeto de investigación a sus estados financieros comenzando con el sistema COM para toda la mercancía, primero sustrayendo del sistema COM la mercancía no objeto de investigación y luego la cantidad de la "Diferencia" antes de ajustar el resultado por embalaje, descuento por chatarra, ajuste B-10, y la variación. *Idem.* Debido a que el sistema COM total es ligeramente inferior al COM total reportado en un monto equivalente de la "Diferencia" de la reconciliación, el sistema COM de la mercancía objeto de investigación es menor que el COM reportado de la mercancía objeto de investigación.

Prolamsa argumenta que debido a que su cálculo reconcilia el COM reportado de la mercancía objeto de investigación con el COM del sistema (o verificado) para la mercancía objeto de investigación, la cantidad conciliada debe atribuirse necesariamente a la mercancía objeto de investigación. Sin embargo, la revisión de la estructura de reconciliación revela que este no es el caso. La diferencia entre los números COM reportados y verificados se generan al comenzar a realizar los cálculos, *i.e.*, en el nivel del COM total, y se lleva hasta el final. Por lo tanto, el origen de la diferencia -la cantidad que Prolamsa identificó en el campo denominado "Diferencia" con el fin de reconciliar su COM total- puede ser atribuible tanto a la mercancía objeto como a la mercancía no objeto de investigación o incluso a alguna combinación de ambas. El expediente no contiene información suficiente para que el Departamento de Comercio realice dicha determinación y Prolamsa no cumplió con la carga que le impone el 19 CFR 351.401 (b)(1) y la práctica administrativa del Departamento. En consecuencia, la decisión del Departamento de no conceder la reducción del COM solicitada por Prolamsa fue razonable y sustentada en evidencia sustancial. No vemos motivos para devolver la Resolución Definitiva.

### **Conclusión**

El Panel concluye que la Resolución Definitiva del Departamento de Comercio sobre *Perfiles y Tubos RLG provenientes de México* en su totalidad está sustentada en evidencia sustancial y es conforme a derecho.

Confirmamos la Resolución.

### **OPINION CONCURRENTENTE DEL PANELISTA LUIS FELIPE AGUILAR RICO**

Considero que el Departamento de Comercio cambio correctamente su práctica anterior consistente en "reducir a cero" los márgenes de dumping. Sin embargo, no coincido con la mayoría respecto a su opinión que la decisión de cambiar su práctica de "reducción a cero" está justificada por la discrecionalidad del Departamento. Entiendo que tal discrecionalidad sólo puede existir cuando no está en conflicto con una obligación. Como otros paneles del TLCAN han señalado, el Departamento de Comercio tiene una obligación internacional en relación con los compromisos de los Estados Unidos de América ante la Organización Mundial del Comercio (*Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod from Canada, 2007* y *Chapas y Flejes de Acero Inoxidable en Bobinas de México, 2010*); compromisos que se formalizaron únicamente por los *Procedimientos Antidumping: Cálculo del Promedio Ponderado del Margen de Dumping durante una Investigación Antidumping; Modificación Final*, 71 Fed. Reg. 77,722 (Departamento de Comercio, 27 de diciembre de 2006) respecto a Investigaciones Antidumping, como es el caso en la presente controversia.

Firmado en el original por:

<u>Luis Felipe Aguilar, Panelista</u>	<u>07/20/2010</u>
Rúbrica.	Fecha
It is so ordered	
<u>Lawrence J. Bogard, Presidente del Panel</u>	<u>07/19/2010</u>
Rúbrica.	Fecha
<u>Mélida Narcisa Hodgson, Panelista</u>	<u>07/19/2010</u>
Rúbrica.	Fecha
<u>Gerardo Lozano Alarcón, Panelista</u>	<u>07/19/2010</u>
Rúbrica.	Fecha
<u>Luis Felipe Aguilar, Panelista</u>	<u>07/19/2010</u>
Rúbrica.	Fecha
<u>Ricardo Ramírez Hernández, Panelista</u>	<u>07/20/2010</u>
Rúbrica.	Fecha

Sección Mexicana del Secretario de los Tratados de Libre Comercio.

**Rodolfo Vázquez Rubí**, Secretario de la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio, hago constar que las firmas plasmadas en el presente documento corresponden en original a las personas que al calce nombran. México, D.F., 3 de agosto de 2010.- Rúbrica.