

RESOLUCION N° DM –058-2020-MEIC

MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y COMERCIO. DESPACHO MINISTERIAL. SAN JOSÉ A LAS DOCE HORAS CON CINCO MINUTOS DEL QUINCE DE JUNIO DEL DOS MIL VEINTE.

SE RESUELVE SOLICITUD DE APLICACIÓN DE MEDIDA DE SALVAGUARDIA DEFINITIVA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE AZÚCAR EN ESTADO SÓLIDO, GRANULADO, CONOCIDO COMO AZÚCAR BLANCO QUE ES UTILIZADO PARA EL CONSUMO DOMÉSTICO (COMERCIAL) E INDUSTRIAL, INCLUIDOS LOS AZÚCARES TIPO BLANCO DE PLANTACIÓN, ESPECIALES Y REFINOS, QUE DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA ARMONIZADO DE DESIGNACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS (SA) INGRESAN A COSTA RICA BAJO LA FRACCIÓN ARANCELARIA 1701.99.00.00. EXPEDIENTE N° 001-2019.

RESULTANDO

I. ANTECEDENTES

1. Que, en fecha 14 de febrero de 2019, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (en adelante LAICA) en conjunto con 4 ingenios que representan la Rama de la Producción Nacional (RPN), presentaron una solicitud de apertura de investigación para determinar la procedencia de la aplicación de una medida de salvaguardia general a las importaciones de “azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico (comercial) e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”, que de conformidad con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) ingresan a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.00.00, en los términos del artículo XIX del GATT de 1994, el Acuerdo sobre Salvaguardias (ASS) y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC). (Folio 10 al 140 del Expediente N° 001-2019).
2. Que, los principales argumentos presentados por la parte solicitante como Rama de Producción Nacional (RPN) fueron los siguientes:

“...Con base en la información económica y financiera aportada, es posible demostrar que la RPN, que representa el 38,3% de Producción Nacional de Azúcar Blanco, ha experimentado un menoscabo general significativo en su situación económica-financiera como resultado de la presencia de mayores importaciones en el mercado nacional. Dentro de los factores que, analizados de forma conjunta demuestran el daño o perjuicio grave se encuentran: la disminución en las ventas, la baja en los niveles de producción; menor productividad por trabajador; el incremento en la subutilización de la capacidad instalada; la pérdida de participación en el mercado: la disminución en los niveles de empleo y la reducción cuantiosa en sus utilidades. Todos los anteriores se han acentuado con la presencia de una cada vez mayor cantidad de azúcar blanco importado disponible en el mercado local. (...). De continuar el acelerado crecimiento que en los últimos años han venido experimentando las importaciones, otros ingenios costarricenses estarían en peligro de cierre de sus operaciones. En especial, por el potencial de crecimiento que tienen los países exportados (sic), debido a los cambios en sus políticas y las distorsiones que se observan en el mercado mundial del azúcar...”

3. Que, los representantes de los ingenios de caña y LAICA, solicitaron a la Autoridad Investigadora (A.I.) de la Dirección de Defensa Comercial, lo siguiente:
 - a) *Inicio de una investigación para el establecimiento y aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco para uso industrial y comercial, clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.*
 - b) *La imposición de una medida de salvaguardia provisional de forma inmediata, en la cuantía que resulte necesaria para reparar el daño grave o la amenaza de daño ocasionado a la RPN, a las importaciones de azúcar blanco para uso comercial e industrial clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.*
 - c) *Finalizado el presente procedimiento administrativo, la imposición de una medida de salvaguardia definitiva, por un periodo de cuatro años, en la cuantía que resulte necesaria para reparar el daño grave o la amenaza de daño ocasionado a la RPN por las importaciones de azúcar blanco para uso comercial e industrial clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.*
4. Que, la solicitud de investigación presentada por LAICA y la RNP, no cumplía con los requisitos para darle trámite, por lo cual mediante Resolución N°DDC-001-2019 de las 10 horas del 15 de marzo de 2019, la A.I de la Dirección de Defensa Comercial le previene a la RNP, con la finalidad de que complete su solicitud conforme al artículo 10 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (en adelante RC). (Folio 161 al 171 del Expediente N° 001-2019).
5. Que, en la Resolución N° DDC-001-2019 de las 10 horas del 15 de marzo de 2019, la A.I de la Dirección de Defensa Comercial le previene a la RNP, entre otros lo siguiente:

“Elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional:

 - *Debe de aclararse si la solicitud de investigación se realiza por daño o amenaza de daño. No procede por ambas razones simultáneamente, tal como lo indica el artículo 10 inciso g) del RC”. –Visible a Folio 166 del Expediente N° 001-2019-.*
6. Que, mediante escrito de fecha de 15 de mayo de 2019, la RPN contesta la prevención realizada por la A.I. (Folio 179 del Expediente N° 001-2019).
7. Que, mediante Resolución N° 002-2019, se decreta la apertura de la investigación, en los términos de los artículos 10, 11, 13 y 14 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, Decreto Ejecutivo N° 33810-COMEX-MEIC. Dicha resolución fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 115 del 20 de junio del 2020, la cual señala que el Inicio de la presente Investigación rige a los 10 días, calendario, después de la publicación en el Diario Oficial La Gaceta. (Folio 182 al 288 del Expediente N° 001-2019)

8. Que, para efectos de este procedimiento se establece que tanto el Producto Objeto de Investigación en lo sucesivo PrOI, como el producto similar nacional es el *“azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares blanco de plantación, especiales y refino. No se incluye, por tanto, el azúcar moreno, azúcares líquidos, ni otros azúcares como por ejemplo aquellos que incluyen aromatizantes y colorantes”*.
9. Que, el PrOI se clasifica en la fracción arancelaria 1701.99.00.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), cuya descripción corresponde a: *--Los demás, azúcares de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido-*, como se muestra en la estructura del SA.
10. Que, se tiene como partes interesadas en el expediente de marras a: la Embajada de Brasil, la RPN, representadas en este acto por La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, La Maquila Lama S.A, *Transco Food Trading Inc*, Empaques Agroindustriales S.A (EMPAGRO) y la Empajada de Canadá.
11. Que, una vez iniciada la investigación se estableció como Periodo Objeto de Investigación (POI) un periodo de tres años –entre el 01 de octubre del 2015 al 30 de setiembre del 2018-.
12. Que, mediante la Resolución N° 005-2019 de las diez horas del 25 de noviembre del 2019, la A.I amplía el plazo del proceso de investigación por un plazo adicional de 5 meses, concluyendo dicho periodo en fecha 30 de mayo del 2020. (Folio 854 al 857 del Expediente N° 001-2019).
13. Que, el día 20 de enero del 2020, se realizó la comparecencia oral y privada, donde se evacuó las pruebas recibidas en el proceso, y las conclusiones de las partes, audio de la Comparecencia que consta en el respectivo expediente del Procedimiento.
14. Que, durante la comparecencia oral y privada se recibieron los siguientes peritajes y un testimonio:
 - Sr. Juan Luis Zúñiga, quien se refirió sobre *“La posibilidad técnica de aplicar el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, al contingente de azúcar no originario, negociado al amparo del TLC entre Costa Rica y Canadá”*.
 - Sr. Alexander Schipper, quien se refirió sobre *“La afectación y daño grave sobre el sector azucarero costarricense”*.
 - Sr. José Gerardo Corrales Brenes, quien se refirió sobre *“La afectación de las importaciones de azúcar blanco desde un punto de vista macroeconómico”*.
 - Sr. Manuel Alfonso Chaves Solís, testimonio, quien se refirió sobre la *“Afectación y daño como productor independiente”*.
15. Que, una vez concluida la Audiencia, las partes contaban con un plazo de 15 días calendario, con la finalidad de que aportaran por escrito, alegatos complementarios a los presentados en la audiencia; esto conforme a lo dispuesto por el artículo 25 del Reglamento Centroamericano; no obstante, dicho plazo se amplió por decisión de la A.I –por 07 días hábiles-; por consiguiente las partes presentaron sus alegatos en la fecha indicada por la Autoridad Investigadora, sea el 13 de febrero de 2020 –Véase el folio 933 del Expediente N° 001-2019-, dentro de estos alegatos se presentaron:

- *La Maquila Lama y Transco Food Trading Inc., señalan que no se cumplen los requisitos para la aplicación de una medida de Salvaguardia –Folio 948 al 974 del Expediente N° 001-2019-:*
 - *“No existe ninguna evolución imprevista de las circunstancias y en consecuencia no se cumple con el artículo XIX del GATT. Se indica que las características descritas en la solicitud de investigación son típicas del mercado mundial del azúcar, como por ejemplo que los precios locales en los países productores de azúcar, han resultado ordinariamente superiores a los del mercado internacional, debido a que los costos de producción resultan superiores a los precios de venta internaciones que corresponden a excedentes. Siendo entonces un mercado distorsionado. Como segundo punto se menciona que el cambio en las tendencias de consumo mundial de azúcar, no puede considerarse una evolución imprevista de las circunstancias; y en tercer término se indica que los excedentes de azúcar a nivel mundial, no constituyen un fenómeno novedoso, sino más bien se encuentra enraizado en la parte estructural de las distorsiones de mercado, y así como los excedentes han venido creciendo, se espera que la tendencia continúe según proyecciones de la FAO y de la OCDE”.*

- La Embajada del Gobierno de Canadá solicita que se consideren los resultados negociados en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Costa Rica (CCRFTA) e indica la imposibilidad del gobierno de Costa Rica de reducir el nivel actual de acceso a contingentes arancelarios de Canadá, ya que las importaciones canadienses caen dentro del uso normal de una cuota que se negoció de buena fe, a través del CCRFTA y que en caso de aplicar un arancel remedio, este debe respetar el acceso libre de aranceles de Canadá hasta las 4.000TM –Folio 975 al 976 del Expediente N° 001-2019-.

- Embajada del Gobierno de Brasil, como argumento – Folio 395 al 947 del Expediente N° 001-2019- para no aplicación de la medida señaló entre otros aspectos:
 - Que la peticionaria no presentó explicaciones en cuanto a la eventual evolución imprevista de las circunstancias. La autoridad tampoco apuntó objetivamente cuál sería el alegado cambio de circunstancias, habiéndose limitado a registrar el comportamiento de las importaciones del producto investigado, trimestral, semestral y anualmente, además de presentar la composición de las fuentes que abastecen a su mercado nacional.
 - El Gobierno de Costa Rica no cumple con el Artículo XIX del GATT cuando no presenta, por medio de la Resolución 002-2019, las razones por las cuales cree que hubo una evolución imprevista de las circunstancias y, más allá, cuáles son las razones por las cuales comprende que hubo dicha evolución imprevista de las circunstancias.
 - No hay evidencia siquiera de que la RPN costarricense esté sufriendo daños graves actualmente. El daño eventual cesó en marzo de 2017 con la aplicación de derechos antidumping a las importaciones de origen brasileño, lo que niega cualquier eventual nexo de causalidad entre alegado surto y alegado daño a la industria doméstica en el periodo anterior a la medida.

- La disminución de los ingresos debido al aumento de la producción y de las ventas de otros productos rompe el nexo causal necesario para determinar que el presunto daño grave experimentado por la RPN es atribuible al presunto aumento de las importaciones.
 - Los datos sobre la evolución del empleo, la rentabilidad, la facturación, la capacidad productiva, el volumen de producción y de las ventas, por ejemplo, deben analizarse para el azúcar blanco, según la definición de la autoridad de producto investigado.
- Empaques Agroindustriales S.A (EMPAGRO), no presentó argumentos finales en este procedimiento.
- La RPN, a manera de conclusión indicó entre otros aspectos –Folio 979 al 1001 del Expediente N° 001-2019-:
- El aumento de las importaciones se considera **súbito e inesperado**, debido a que el contingente de azúcar no originario proveniente de Canadá se comenzó a utilizar trece años después de negociado.
 - En términos relativos el volumen de importación de azúcar ha aumentado a un ritmo promedio anual del 90%, y en términos absolutos en 5.600 TM, de manera que cuantitativa y cualitativamente el incremento en las importaciones ha sido lo **bastante importante**.
 - El aumento de las importaciones ha ocurrido de forma continua durante el POI, y aunque no forman parte de este periodo continuaron creciendo al cierre de 2019, de manera que el aumento es lo **bastante reciente**.
 - El aumento ha sido exponencial si se analiza de punta a punta, mostrando tasas de variación anual cercanas al 70% en el último año del POI, lo cual refleja que se debe a un aumento lo **bastante agudo**.
 - Las ventas de la RPN cayeron -5% promedio anual, situación que ha implicado dejar de colocar en el mercado nacional 20.164 TM durante el POI.
 - La producción se ha desacelerado, la contracción en las ventas ha dado como resultado una contracción en las cuotas asignadas de producción.
 - La productividad (medida por el número de días destinados a la producción de azúcar blanco) también ha experimentado una reducción de punta a punta para la totalidad de los ingenios de la muestra.
 - La capacidad instalada cayó en 12 puntos porcentuales.
 - Las inversiones realizadas fueron en su gran mayoría para reponer activos obsoletos, o las estrictamente necesarias para poner a producir el ingenio.
 - El monto de las inversiones no realizadas supera considerablemente aquellas que fue posible ejecutar.
 - La rentabilidad medida por medio de las utilidades antes de los impuestos, también experimentó una baja durante el POI, no solo las utilidades se convirtieron en pérdidas para la RPN, sino que estas últimas aumentaron en un 70%.
 - Se observó una reducción del empleo del 3% durante el POI, no obstante, la baja más importante se observó en el número de trabajadores temporales (12%).
 - Solicita un arancel remedial de 36,2% a las importaciones del POI.

16. Que, la A.I en fecha 25 de mayo de 2020, remite a este Despacho el Informe Técnico de Determinación Definitiva de Medida de Salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, especial y refino para uso doméstico e industrial, N° DDC-INF-01-2020, Expediente Administrativo N° 001-2019, mediante el cual recomendó:

“DECLARAR CONCLUIDA la investigación incoada en el expediente 01-2019, SIN APLICACIÓN DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA, por no existir elementos que justifiquen su aplicación en los términos del artículo 2.1. y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardia y artículos 27 y 28 del Reglamento Centroamericano”.

17. Que, este Despacho mediante Memorando DM-MEM-034-20, procedió a solicitar la remisión del Expediente físico N°01-2019, de la investigación para determinar la procedencia o no de la aplicación de una medida de salvaguardia general a las importaciones de *“azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico (comercial) e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”*, el cual que no había sido remitido conforme al numeral 27 del RC.
18. Que, este Despacho, una vez analizado el Informe remitido por la Autoridad Investigación, procedió mediante el Oficio N° DM-OF-358-20 del 01 a de junio del 2020, a solicitar a la AI formal aclaración de algunos puntos contenidos en el Informe.
19. Que, mediante el Oficio N° DDC-OF-02 -20, recibido por correo electrónico el 3 de junio del 2020, la A.I remite las aclaraciones solicitadas por el Despacho Ministerial solicitadas según Oficio N° DM-OF-358-20.
20. Que, el Despacho Ministerial con la finalidad de continuar con el análisis del expediente N° 001-2019 solicitó por medio de Memorando DM-MEM-035-20 del 5 de junio del 2020 a la AI, la base de datos de las importaciones depurada con el respectivo volumen y precio del producto importado dentro del POI y el valor de los componentes del costo de producción y costos de comercialización de la RPN, por cuanto la que se incorpora en el expediente contiene la información general suministrada por el Dirección General de Aduanas y en el informe confidencial únicamente se incluye el porcentaje de los costos y no valores.
21. Que, el Despacho Ministerial solicitó por medio de memorando DM-MEM-037-2020 del 5 de junio del 2020, al Viceministro de Economía, señor Carlos Mora Gómez, un análisis y recomendación sobre el Informe DDC-INF-001-20, Expediente N° 01-2019, *“Salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, especial y refino para uso doméstico e industrial”*, a fin de realizar las valoraciones correspondientes y se remitiera una recomendación técnica sobre lo expuesto y recomendado por la Autoridad Investigadora, así como cualquier otro aspecto que estime importante, como insumo para la resolución final.
22. Que, mediante correo electrónico de fecha 07 de junio del 2020, remitido al Ministerio de Comercio Exterior, se solicitó efectuar varias consultas de carácter general y procedimental al Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la Organización Mundial del Comercio, en el marco de la investigación por

Salvaguardia que realiza el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, cuyas respuestas por parte de dicho Centro fueron a esta cartera el 09 de junio de 2020, vía correo electrónico notificadas formalmente por parte del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

23. Que, mediante Memorando N° VM-MEM-009-20 de fecha 12 de junio del 2020, suscrito por el señor Carlos Mora Gómez, se remite Informe VM-INF-001-20 con el análisis de la información contenida en el Expediente N°001-19 de la Dirección de Defensa Comercial y en el Informe DDC-INF-001-19.
24. Que forma parte de la presente Resolución, los Anexos número I y II.
25. Que, para la emisión de la presente resolución, se consideró la totalidad del Expediente Administrativo N° DDC-001-2019 –versión pública y confidencial-, el Informe Técnico de Determinación Final, N° DDC-INF-01-2020, emitido por la Dirección de Defensa Comercial, en su calidad de “Autoridad Investigadora” y el Informe N° VM-INF-001-20, suscrito por el señor Carlos Mora Gómez, Viceministro a cargo de la Dirección de Defensa Comercial.
26. Que, para el dictado de la presente Resolución se procedió por parte del Despacho Ministerial a la aplicación del numeral 28 del RC, el cual indica: *“La resolución que ponga fin a la investigación sólo se dictará cuando se hayan realizado todas las diligencias que permitan emitir una decisión objetiva...”*.
27. Que para el dictado de la presente resolución se han observado los términos de Ley; así como el Acuerdo sobre Salvaguardia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el RC; y la LGAP.

CONSIDERANDO

II. SOBRE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA.

28. Que las medidas de salvaguardia son consideradas un **mecanismo de emergencia** aplicable a situaciones donde un sector productivo presenta **daño grave** o **amenaza de daño grave**, debido a un aumento de las importaciones.
29. Que dicha medida no es un mecanismo que busca reparar una práctica de comercio de desleal, (de ahí que sea un mecanismo que debe ofrecer compensación), sino que se trata de un instrumento con el cual, según la misma OMC, se busca *“fomentar el reajuste estructural por parte de las ramas de producción afectadas desfavorablemente por los aumentos de las importaciones, para potenciar de esa manera la competencia en los mercados internacionales”*.
30. Que para considerar si existen los elementos para la aplicación de una medida de salvaguardia, al tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 94 y el Acuerdo sobre Salvaguardia de OMC, se seguirán las reglas del RC; y complementariamente, en lo no previsto en dicha norma jurídica, elementos sustantivos del Acuerdo de Salvaguardia y la normativa interna costarricense.
31. Que esta medida tiene por finalidad incrementar el arancel que se aplica a un producto específico, o restringir la cantidad de importaciones de ese producto, por un periodo de hasta 4 años. Lo anterior,

con el objetivo de permitir el reajuste estructural de la industria nacional afectada, para que pueda competir en igualdad de condiciones con el producto importado en el mercado nacional.

32. Que para la aplicación de la medida de salvaguardia se requiere la comprobación real de un aumento sostenido de las importaciones del producto que se trate en un periodo específico (3 años), la existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave sobre la rama de producción nacional; así como la demostración de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño o la amenaza de daño grave; debiendo estar *sine qua non* estas tres condiciones presentes. En ese sentido el artículo 2 del ASS señala que:

“Un miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación a la producción nacional y se realizan en condiciones tales que causen o amenacen con causar un daño grave a la Rama de Producción Nacional que produce producto similares o directamente competidores”.

33. Por su parte el artículo 2, incisos 1) y 2) del ASS, expresa que:

“1) Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la Rama de Producción Nacional que produce productos similares o directamente competidores.

2) Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda”.

34. Que en el análisis para la aplicación de este tipo de medidas se debe considerar a su vez la amenaza de daño grave conforme con el párrafo 1b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardia que define “amenaza de daño grave” como “...la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas”.

35. Que el referido cuerpo normativo no contiene lineamientos respecto a “como” llegar a determinar la existencia de una amenaza de daño grave, en virtud de ello; se recurre a lo preceptuado, por el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping (AAD) de la Organización Mundial del Comercio –OMC-; el cual contiene la orientación contextual, para determinar la amenaza de daño, en las investigaciones por salvaguardia; numeral que señala que, para comprobar una clara inminencia del daño grave, es necesario constatar, si habrá un cambio en las circunstancias que materializará el menoscabo general en la RPN, en un futuro cercano y conforme con el artículo 4, inciso 2) del Acuerdo sobre Salvaguardias (ASS). Para ello, en la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una Rama de Producción Nacional “...las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado

interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo”.

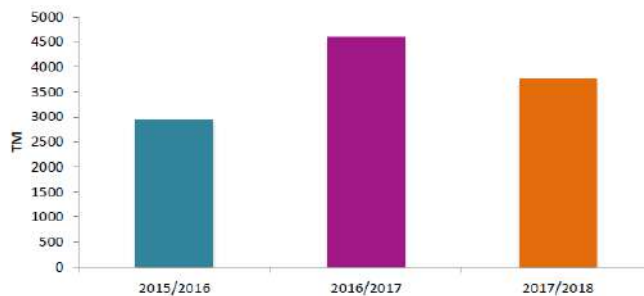
III. DEL ANÁLISIS REALIZADO POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA.

III.1 Sobre las importaciones

Canadá

36. El total de producto exportado por Transco Food Trading Inc. a Costa Rica de azúcar refino alcanzó un total de 11.287,55 TM durante el periodo que abarca la investigación que va desde 01 de octubre 2015 al 30 de setiembre 2018, el principal importador corresponde a la Maquila Lama S.A. con un total 9565,13 TM, en segundo lugar, está Marco Álvarez 922,12 TM y por último Marco Alpizar Guzmán 800,31 TM.

Gráfico N° 1
Ventas a Costa Rica,
período 2015/2016 a 2017/2018



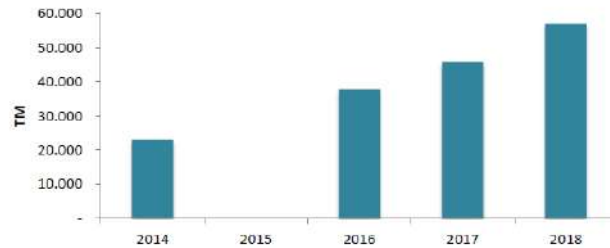
Fuente: Datos de Transco Food Trading Inc.

Reexportación de azúcar refino

37. Canadá se caracteriza principalmente por la refinería de la caña de azúcar, ya que estos importan el azúcar en bruto y posteriormente la exportan en su presentación refinada. Aunado a lo anterior, es importante resaltar que por motivos de condiciones climatológicas en este país no se puede producir caña de azúcar.

38. Conforme a los datos de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) las exportaciones de Costa Rica de caña de azúcar en bruto con destino a Canadá alcanzaron 46,7 TM en 2014, 236,6 TM en 2015, 201,5 TM en 2016, 227,8 TM en 2017 y 231, 5 TM en 2018.

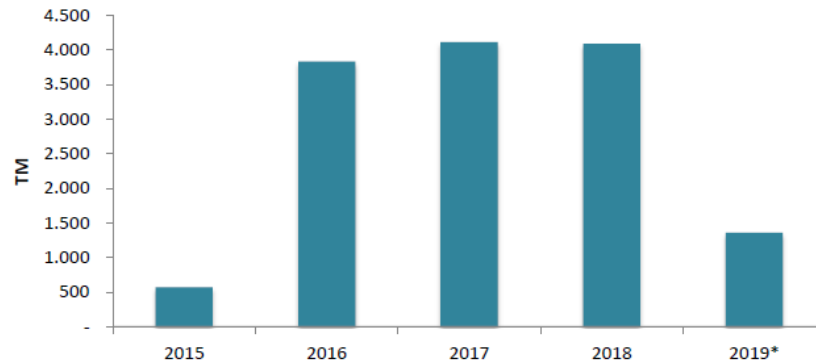
Gráfico N° 2
Exportaciones de Canadá de azúcar refino,
período 2014-2018



Fuente: Datos de Trade Map

39. Es importante mencionar que no se cuenta con las cifras de toneladas exportadas para 2015, sin embargo, el valor exportado fue 24.839 miles de USD para dicho año y se puede evidenciar que hay una tendencia creciente en las exportaciones de azúcar en 23% entre 2014 y 2018. Además, dentro de los principales destinos de exportación de azúcar refina de Canadá durante el último año se encuentra: Estados Unidos, México, Costa Rica, Jamaica y Bermudas.
40. Ahora bien, las exportaciones de Canadá de azúcar de la partida 1701.99 con Costa Rica tuvieron el siguiente comportamiento:

Gráfico N° 3
Importaciones anuales de Costa Rica de azúcar refinada de Canadá,
período 2015-2019*



Nota: * los datos del año 2019 contempla cifras acumuladas hasta el mes de julio.

Fuente: Datos de PROCOMER

Brasil

41. A nivel comercial, se proyecta que Brasil continuará siendo para el año 2028 el mayor exportador de azúcar mundialmente abarcando un 38% del comercio mundial y referente a los precios de exportación de la azúcar brasileña se proyecta que estos serán lo suficientemente atractivos para generar mejoras en la productividad de la cadena de valor.
42. Dentro de las proyecciones de la OCDE-FAO (2018), se prevé un crecimiento del 1,3% anual en la producción mundial de caña de azúcar, caracterizado por un aumento a nivel de productividad, mas no en expansión de la superficie cultivada. Brasil será quien aporte el 44% de la producción global.

Producción

43. De acuerdo con los datos suministrados por União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) la producción total de azúcar en Brasil para los periodos fiscales de 2015 a 2018 tuvo los siguientes resultados:

Gráfico N° 4
Producción de Azúcar de Brasil: 2015-2018

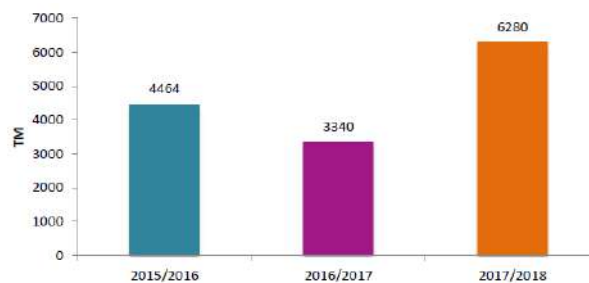


Fuente: Datos de UNICA

Ventas

44. Se indica por parte de la A.I el detalle del volumen total exportado a Costa Rica por periodo fiscal de 2015 a 2018:

Gráfico N° 5
Volumen total exportado a Costa Rica: 2015-2018

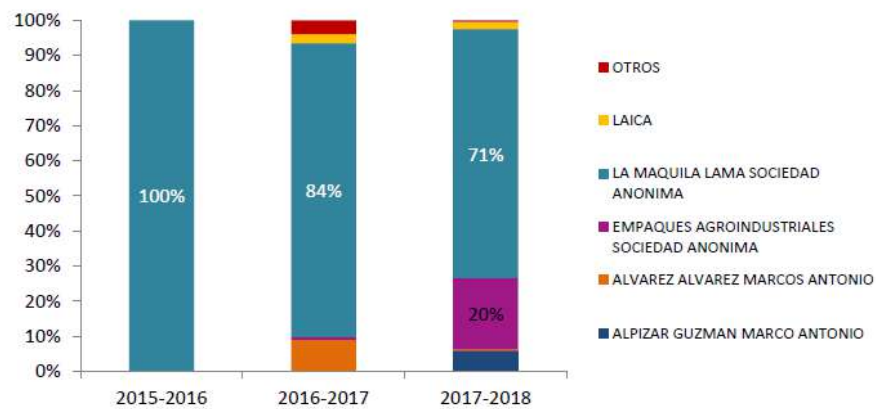


Fuente: Datos de UNICA

Principales importadores del PrOI en el POI

45. Que al analizar las importaciones del PrOI según el importador, se puede concluir que es la empresa La Maquila Lama el principal importador y en el periodo 2015/2016 representaba el 100% de las importaciones, es decir, era la única empresa que importaba el producto de análisis al país, para el siguiente periodo, pierde participación, pero continúa representando la mayor parte de las importaciones con casi el 85% de la totalidad; y finalmente, para el periodo 2017/2018 pierde 13 puntos porcentuales más, y se puede identificar a EMPAGRO como un nuevo e importante importador, con un 20% de representación.

Gráfico N° 6
Importaciones del PrOI según importador

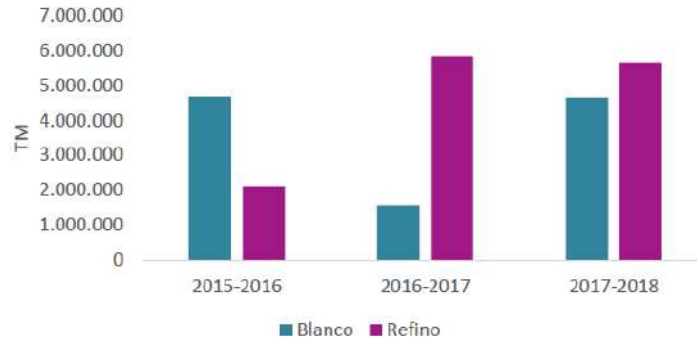


Fuente: Datos de la DGA.

Composición de las importaciones

46. El Informe efectuado por la A.I indica que las importaciones de Canadá son principalmente del azúcar tipo refino, dado que cuentan con condiciones preferenciales para ingresar al país, por su parte, las importaciones de origen brasileño se componen de los diferentes tipos de azúcares que conforman el PrOI. En el siguiente gráfico se detalla las importaciones considerando el tipo de azúcares.

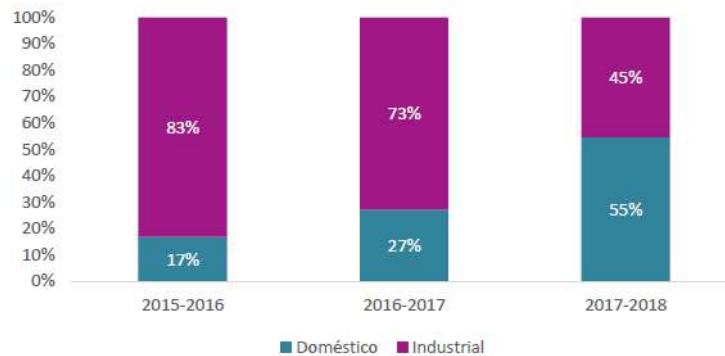
Gráfico N° 7
Importaciones del PrOI según tipo de azúcar (blanco y refino)
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de la DGA.

47. Aunado a lo anterior, se procedió al análisis de las importaciones según su tipo de uso –doméstico o industrial-, del mismo se puede observar un crecimiento sostenido e importante para el uso doméstico –requiere fortificación-, donde pasó del 17%, al 27% y finalmente al 55%, es decir 38 puntos porcentuales durante todo el POI. Caso contrario, sucede con el azúcar para uso industrial, dado que pierde esta participación.

Gráfico N° 8
Importaciones del PrOI según tipo de uso (doméstico e industrial)
período 2015/2016 a 2017/2018



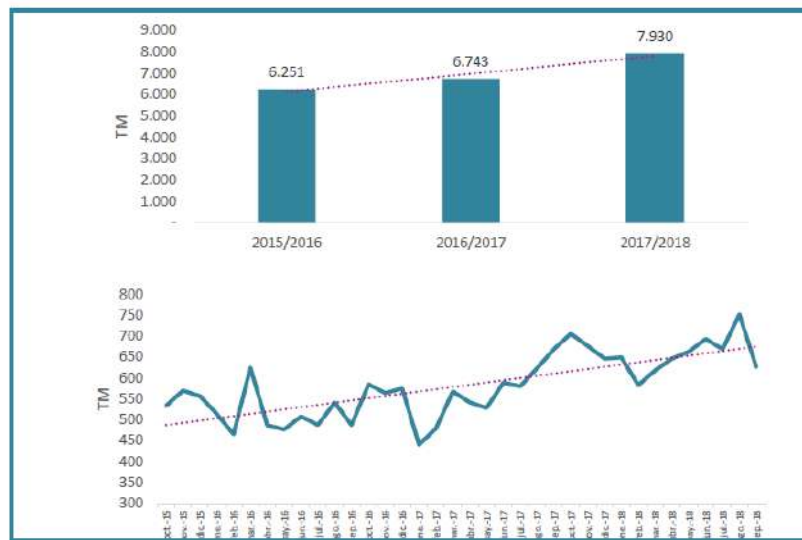
Fuente: Datos de la DGA.

Indicadores económicos de los importadores

48. De las ventas

De la información analizada por la A.I se determinó que en dos de los principales importadores el nivel de las ventas presenta una tendencia al alza entre el periodo 2015/2016 y 2016/2017, dicha variable aumentó un 8%; y por su parte, la variación entre 2016/2017 y 2017/2018 el crecimiento fue más acelerado, con una variación del 18%; por tanto, entre octubre 2015 y setiembre 2018 se obtiene un incremento de 27%. Con esto, se puede concluir que los importadores han incrementado de manera sostenida el nivel de ventas durante el POI.

Gráfico N° 9
Ventas del PrOI en volumen de los importadores,
periodo 2015/2016 a 2017/2018

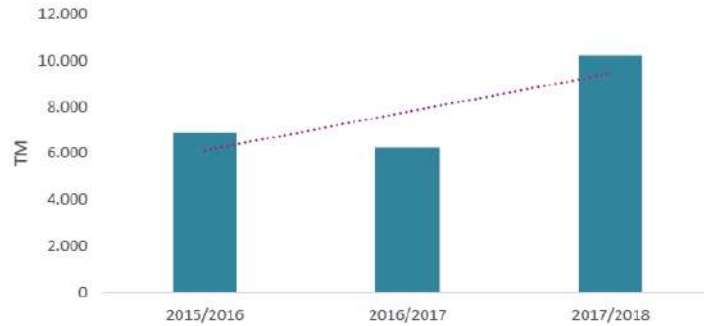


Fuente: Datos de los importadores.

De las compras

49. En el análisis de la tendencia de las compras reportadas por estos importadores se identificó un aumento del 48% para todo el POI, si bien, se presenta un comportamiento al alza, tal como en las ventas, dicho comportamiento no tiene que ser necesariamente el mismo, dado que el producto podría ingresar en un mes finalizando un periodo; y comercializarse en otro mes que forma parte del inicio de otro periodo. Es precisamente esto lo que explica la desaceleración en el nivel de compras del periodo 2016/2017.

Gráfico N° 10
Compras del PrOI en volumen de los importadores,
periodo 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de los importadores.

Inventarios

50. Con relación al nivel de inventario del PrOI por parte de los importadores se tiene capacidad importante de almacenaje del producto, y se concluye que para el último periodo se están acumulando inventarios mayores a fin de mes, lo cual explica también el incremento de las compras para este mismo año.

Gráfico N° 11
Inventario del PrOI en volumen de los importadores,
periodo 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de los importadores.

51. Con las variables anteriormente analizadas- ventas, compras e inventario- se realizó por parte de la A.I un ejercicio de comprobación con dichos datos, debido a que estas empresas importadoras obtienen

su producto únicamente de las importaciones, por tanto, debe de existir una relación lógica entre la cantidad de producto adquirido (compras) con las ventas e inventario.

52. De las variables indicadas para cada uno de los importadores, se obtuvo que el margen de comercialización puede rondar entre el 30% y 20%, dicho porcentaje incluye los costos en que incurren las empresas importadoras y su respectivo margen de comercialización.

Tabla N° 1
Ventas, inventario, compras y margen de comercialización de las empresas importadoras.
Periodo 2015/2016 a 2017/2018

| Rubro | Total |
|----------------------------|---------------|
| Ventas Totales | 12.390.252,33 |
| Inventario Promedio | 663.674,79 |
| Compras totales | 10.121.150,01 |
| Ventas + Inventario | 13.053.927,11 |
| Margen de Comercialización | 29% |

Fuente: Datos de los Importadores

Empleo

53. Otra variable que incluyó la A.I dentro del análisis, es el nivel de empleo que los importadores generan, para esto se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico N° 12
Empleo mensual de los importadores,
periodo 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de los importadores.

54. Al obtener el empleo mensual se puede observar una tendencia al alza, misma que se justifica por el incremento en las ventas, por lo que se ha requerido mayor capital humano, al analizar de octubre

2015 a setiembre 2018 se presenta un incremento de 50 puestos de trabajo, es decir un incremento del 32%.

55. Al analizar el tipo de empleo, se observa que tanto la mano directa, como el personal administrativo y ventas presentan un crecimiento sostenido, no obstante, en el personal de ventas durante el periodo 2016/2017 y 2017/2018 se evidenció el mayor incremento con una tasa del 66%. Lo anterior permite concluir que los importadores han implementado una estrategia de ventas importante, donde han aumentado de manera considerada la cantidad de empleados dedicados al área de ventas.

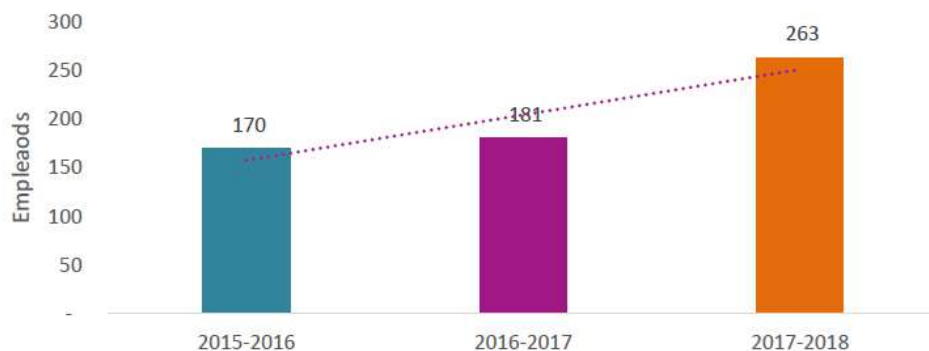
Tabla N° 2
Tipo de empleo para los importadores.
Periodo 2015/2016 a 2017/2018

| Periodo | Mano de obra Directa | Personal Administrativo | Personal de Ventas |
|-----------|----------------------|-------------------------|--------------------|
| 2015/2016 | 39 | 16 | 115 |
| 2016/2017 | 42 | 20 | 119 |
| 2017/2018 | 43 | 23 | 197 |

Fuente: Datos de los importadores.

56. Finalmente, al obtenerse el empleo promedio por periodo, se determinó por parte de la A.I. una tendencia al alza, entre el periodo 2015/2016 y 2016/2017 el empleo presenta una tasa de crecimiento del 6%, y entre 2016/2017 y 2017/2018 un 46%.

Gráfico N° 13
Empleo promedio anual de los importadores,
periodo 2015/2016 a 2017/2018

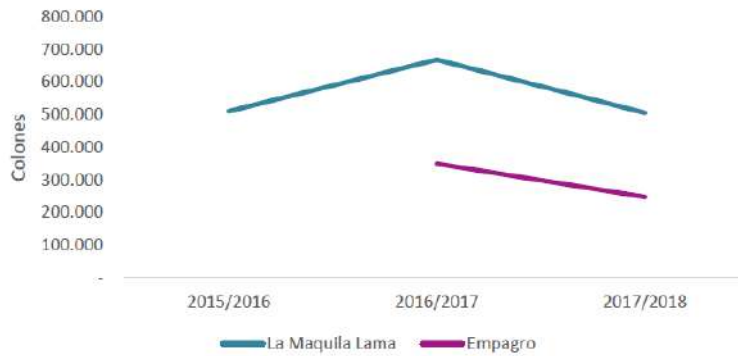


Fuente: Datos de los importadores.

En cuanto al costos de la importación

57. De los datos obtenidos por parte de los dos importadores, se tiene que uno representa más del 85% de las importaciones, y donde el otro importador inicia con esta actividad a mitad del POI, se logra concluir de dichos costos el siguiente comportamiento.

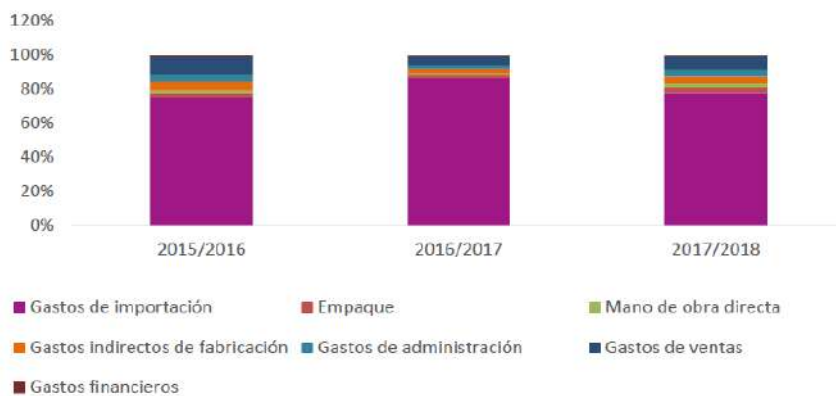
Gráfico N° 14
Comportamiento de los costos de importación por TM, en colones,
Período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de los importadores.

58. De tal comportamiento concluyó la A.I que, entre 2016-2017 y 2017/2018, ambos importadores presentaron una tendencia a la baja, esto principalmente por el costo por unitario de la importación del PrOI, lo cual tiene estrecha relación con el comportamiento de los precios internacionales.

Gráfico N° 15
Comportamiento de los rubros de costo de importación,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de los importadores.

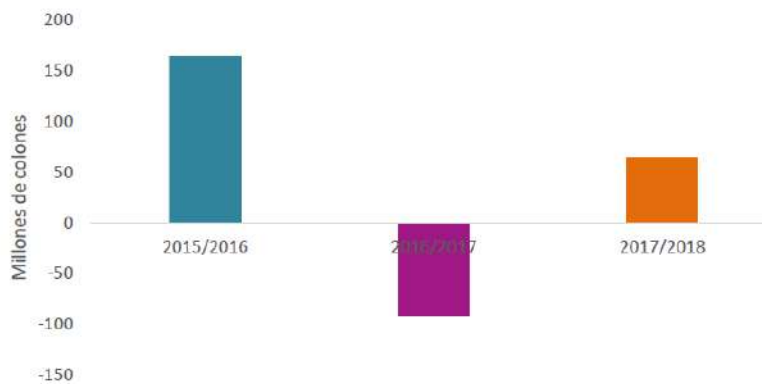
59. La A.I concluyó al analizar la composición de cada uno de los rubros que componen el costo total para los importadores traer el producto y comercializarlo, que alrededor del 80% del costo total

corresponde al pago por el valor CIF y todos los gastos de importación que hay implícitos en este proceso, tal como se mencionó anteriormente, este valor tiende a caer en el último periodo, seguidamente el costo de ventas ronda el 10% del total de los costos. Para los restantes rubros su comportamiento es muy homogéneo durante el POI.

De las ganancias y pérdidas

60. Finalmente, al obtener la ganancia que tiene la importación de azúcar se muestra que para el período 2015/2016, la única empresa que incurrió en este negocio presenta una ganancia significativa, no obstante, para el siguiente periodo dicha empresa reporta pérdidas, que, al promediarse con el importador pequeño, tiende ligeramente a disminuir dicha pérdida. Finalmente, para el periodo 2017/2018 ambos importadores reportan una utilidad similar, misma que es considerablemente menor a la inicial.

Gráfico N° 16
Comportamiento de las ganancias y pérdidas promedio por la importación,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Datos de los importadores.

61. Tal como se ha mencionado, al ponderar un 80% el costo de importación en los rubros de los costos totales de los importadores, el comportamiento del precio internacional es la variable determinante para considerar si el negocio es rentable o no.

Aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos del PrOI en el POI

62. Conforme con la A.I las importaciones del PrOI presentan una tendencia sostenida al alza; en términos de variación, entre el periodo 2015/2016 y 2016/2017 aumentaron 473,83 TM, es decir un 7%; por su parte, entre el periodo 2016/2017 y 2017/2018, en términos absolutos las importaciones aumentaron en 2.907,59 TM, lo que representa un 39%. Al efectuar el análisis global para todo el POI se presenta un incremento del 48,8%, es decir, 3.3841,42 TM.

Tabla N° 3
Importaciones del PrOI y las variaciones

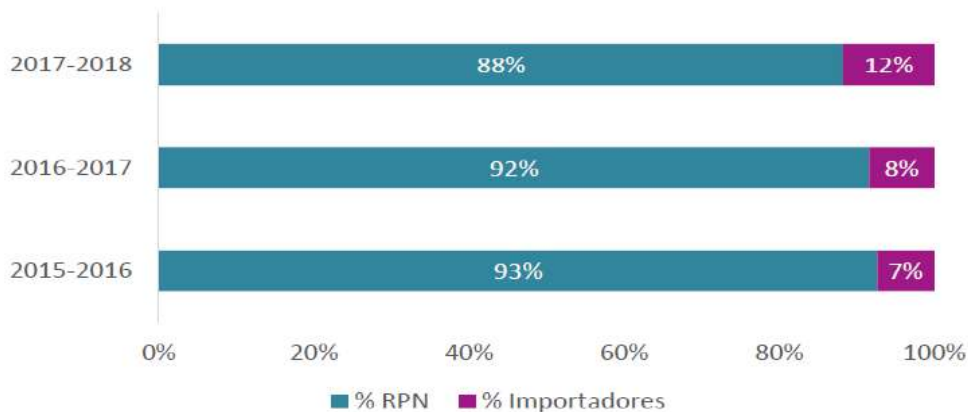
| Año | TM | Variación relativa | Variación absoluta |
|-----------|-----------|--------------------|--------------------|
| 2015/2016 | 6.929,19 | | |
| 2016/2017 | 7.403,02 | 7% | 473,83 |
| 2017/2018 | 10.310,61 | 39% | 2.907,59 |

Fuente: Rama de producción nacional.

Aumento de las importaciones en relación con la producción nacional

63. El análisis realizado por la A.I. y en aplicación del artículo N° 2 del ASS, determinó que la participación de las importaciones en relación con la producción nacional (considerado los 4 ingenios que conforman la RPN) pasó de un 7% en el periodo 2015/2016 a 12% en 2017/2018, es decir 5 p.p. más al efectuar el análisis de punta a punta.

Gráfico N° 17
Participación de la producción de los 4 ingenios y las importaciones, período 2015/2016 a 2017/2018



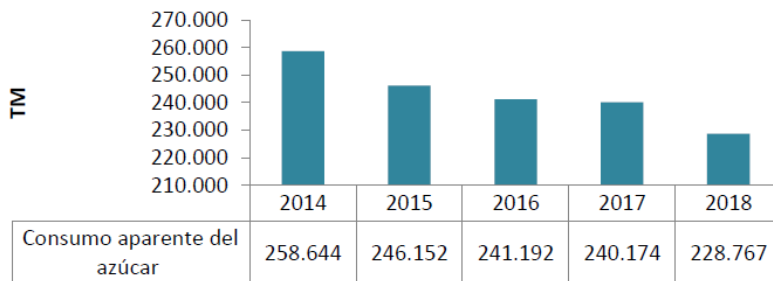
Fuente: Rama de producción nacional.

III.2 Sobre el análisis del mercado interno

Del consumo aparente

64. La A.I analizó el comportamiento de la variable consumo nacional; misma que fue cuantificada por medio de la fórmula del **consumo aparente**, en donde los datos utilizados para su cálculo representan información únicamente del producto similar y del producto objeto de investigación, y donde los datos se presentan a continuación:

Gráfico N° 18
Consumo aparente del azúcar, periodo 2014-2018



Fuente: Datos de LAICA.

65. Referente al consumo aparente expresado en toneladas métricas se contrajo en 29.877 TM durante este período, para el 2014 el consumo aparente de azúcar fue de 258.644 TM, para el 2018 este rubro alcanzó las 228.767 TM, lo cual ha implicado una reducción en el consumo per cápita de un 15,6%.

Gráfico N° 19
Consumo Aparente: 2014-2018

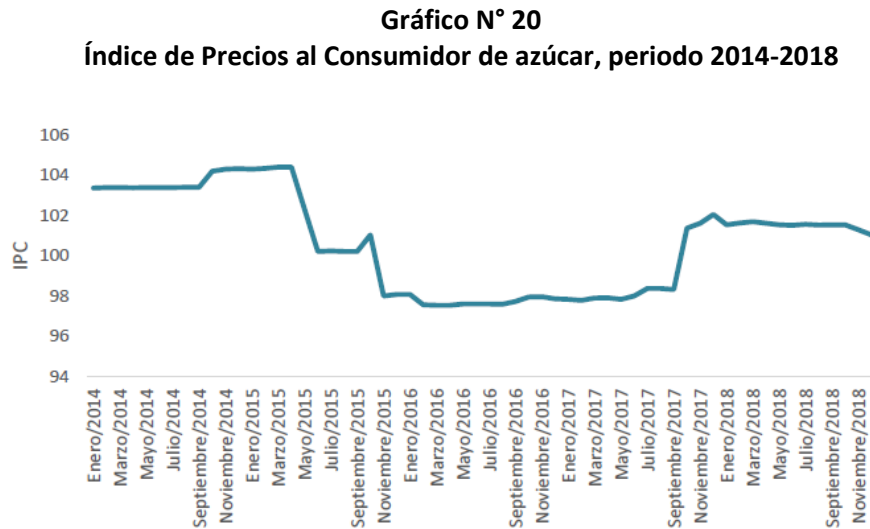


Fuente: Datos de LAICA e INEC.

66. Como se evidencia en el gráfico anterior, durante los últimos cinco años se está dando una caída sostenida en el aparente consumo per cápita del azúcar; pasando de consumir 54,2 Kg en 2014 a consumir 45,7Kg para lo que sería al año 2018.
67. Visto lo anterior, la A.I consideró que el consumo de azúcar por habitante se ha reducido en 8,5 Kg durante los últimos cuatro años azucareros, esto debido a los cambios en los hábitos de consumo de la población como resultado de las campañas desarrolladas por organizaciones internacionales encargadas de velar por la salud pública han tenido un efecto sobre la demanda azucarera.

Precios Nacionales

68. Para efectos del análisis de esta variable de precios nacionales, se consideró por parte de la A.I el comportamiento del índice de precios al consumidor del azúcar, medido y publicado por el Banco Central de Costa Rica, donde se puede observar la siguiente tendencia:



Fuente: Datos del BCCR

III.3 Análisis de la determinación de la existencia de daño grave a la RPN

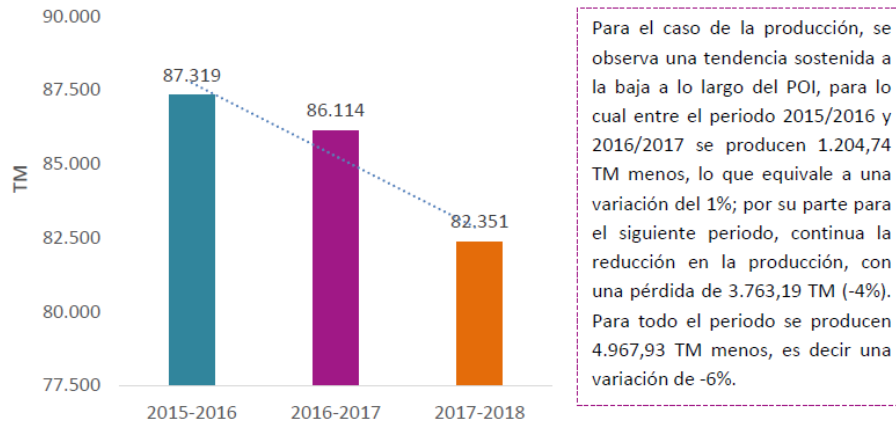
69. En este apartado se analizó por parte de la A.I la evolución de los factores económicos que influyen en el estado general de la RPN, en los términos del artículo 4.2.a del ASS; a saber: producción, ventas, empleo, productividad, utilización de la capacidad, y ganancias y pérdidas del producto similar.

Indicadores económicos de la RPN

Producción

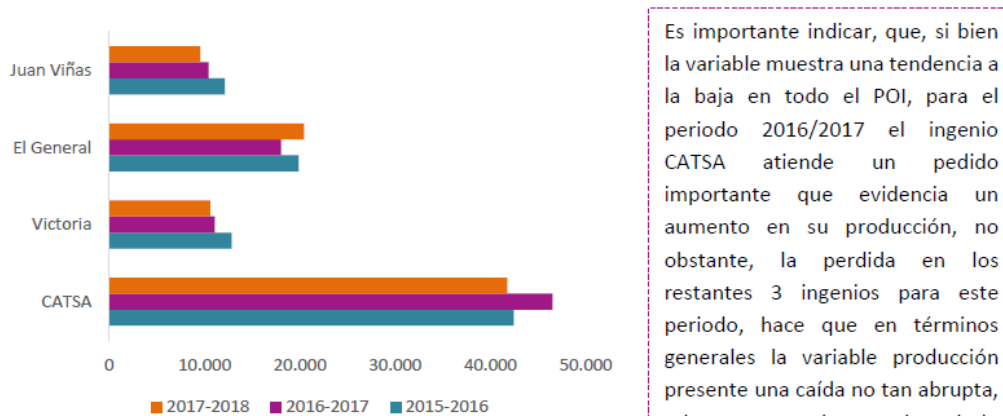
70. Se refiere a la variable de cuántas unidades producen los ingenios que forman parte de la RPN, medido en toneladas métricas del producto similar y su correspondiente valor monetario.

Gráfico N° 21
Producción producto similar en volumen,
período 2015/2016 a 2017/2018



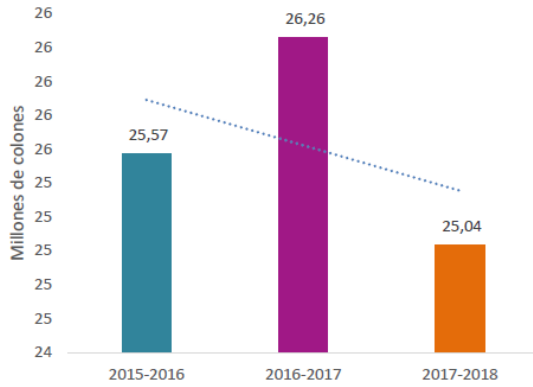
Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 22
Producción producto similar en volumen por ingenio,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

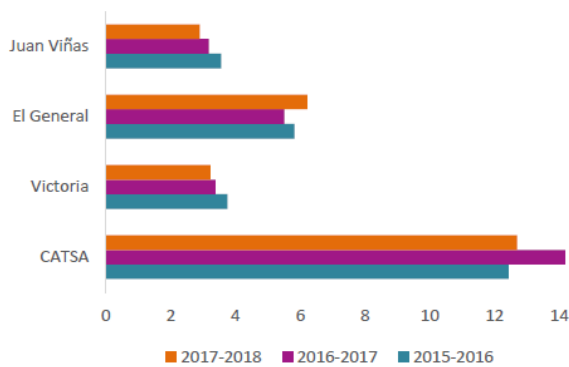
Gráfico N° 23
Producción producto similar en valor,
período 2015/2016 a 2017/2018



Para el caso de la producción en valor, medida en millones de colones, se obtiene que entre el primer y segundo periodo la RPN obtiene 0,69 millones de colones más, es decir 3%; para el siguiente periodo la situación empeora al presentarse una variación del -5%, en términos monetarios representa 1,22 millones de colones menos.

Fuente: Rama de producción nacional.

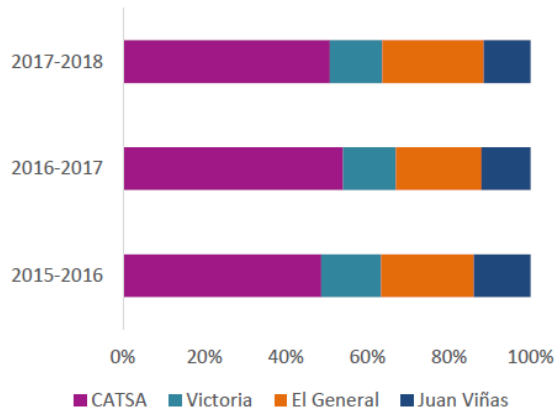
Gráfico N° 24
Producción producto similar en valor por ingenio,
período 2015/2016 a 2017/2018



Por su parte, al cuantificar la producción del producto similar en valor por ingenio, la tendencia cambia en comparación al análisis en volumen. Esto principalmente por el hecho de que el aumento en la producción del ingenio CATSA tiene una repercusión mayor en términos económicos, al considerar que para este periodo se presentó el mayor precio de liquidación por parte de LAICA.

Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 25
Producción producto similar por ingenio,
período 2015/2016 a 2017/2018



Para el caso de la distribución de la producción del producto similar entre los 4 ingenios, se evidencia que el ingenio CATSA representa en términos relativos el 50% del total de la producción de la RPN, seguido por El General con un 25% y el restante 25% de la participación se reparte entre los ingenios Juan Viñas y Coopevictoria en partes iguales. Dicho comportamiento es muy homogéneo a lo largo de los periodos.

Fuente: Rama de producción nacional.

71. Con respecto a esta variable concluye la A.I que los ingenios producen de acuerdo a lo definido por Junta Directiva de LAICA en la asignación de cuota cada año, que, si bien la misma presenta una tendencia a la baja, esta no se considera daño grave, principalmente porque en el último periodo tiende a recuperar su valor inicial en el POI.

Ventas

72. Se refiere a la variable de cuántas unidades son comercializadas y vendidas, para este caso sería LAICA el ente encargado de llevar a cabo dicha actividad, se cuantifica en toneladas métricas vendidas del producto similar y su correspondiente valor monetario.

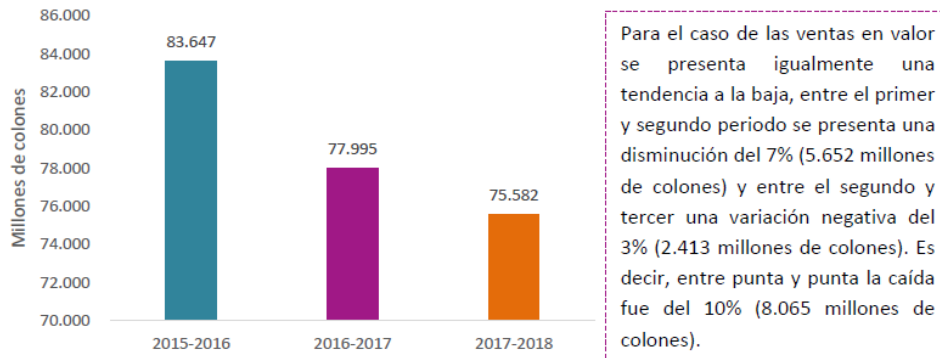
Gráfico N° 26
Ventas del producto similar en volumen,
período 2015/2016 a 2017/2018



Las ventas en volumen presentan una tendencia sostenida a la baja en todo el POI, con una contracción del 9% (16.346 TM) y del 3% (4.235 TM) entre cada uno de los periodos, para una variación total para todo el POI del 11% (20.581 TM).

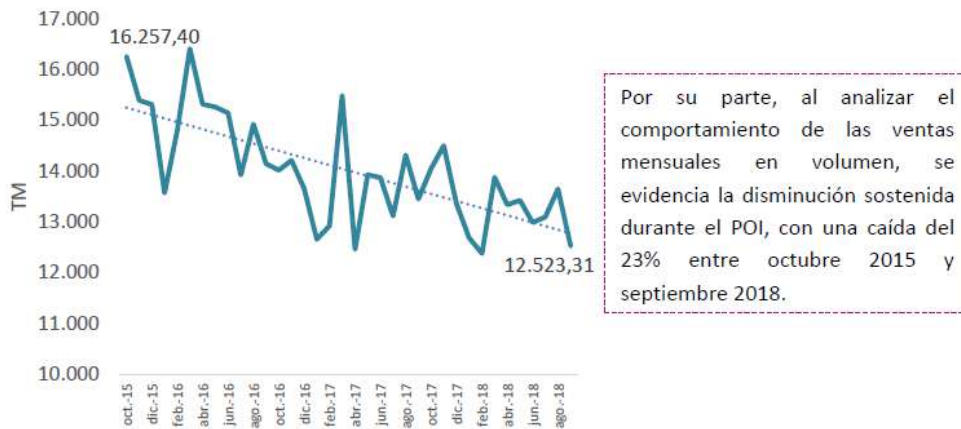
Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 27
Ventas del producto similar en valor,
período 2015/2016 a 2017/2018



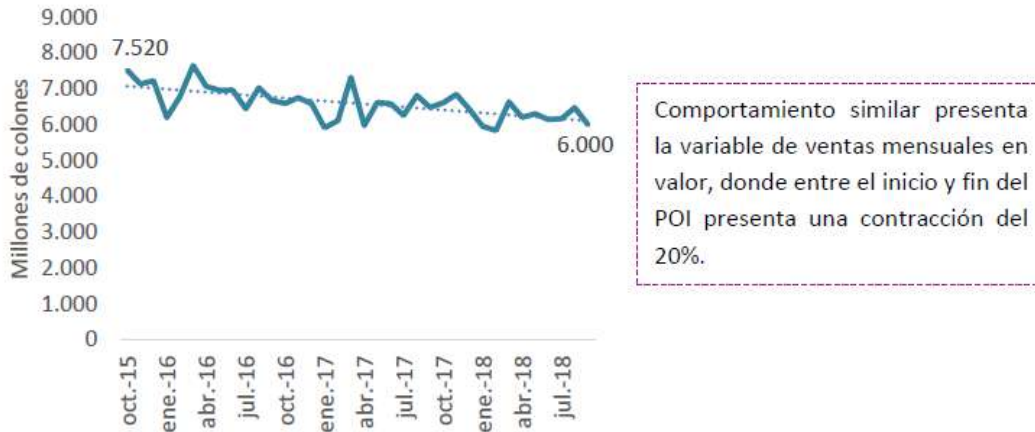
Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 28
Ventas mensuales del producto similar en volumen,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 29
Ventas mensuales del producto similar en valor,
período 2015/2016 a 2017/2018



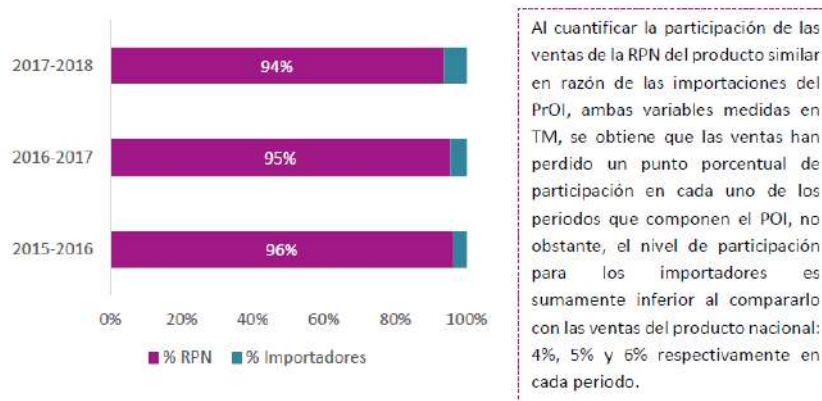
Fuente: Rama de producción nacional.

73. De lo anterior concluyó la A.I que se presenta una importante tendencia a la baja de las ventas, donde es el azúcar blanco independientemente de su uso (doméstico o industrial) el que presenta la mayor afectación dentro del producto similar. Como se aprecia las ventas han caído un 10%.

Participación del mercado

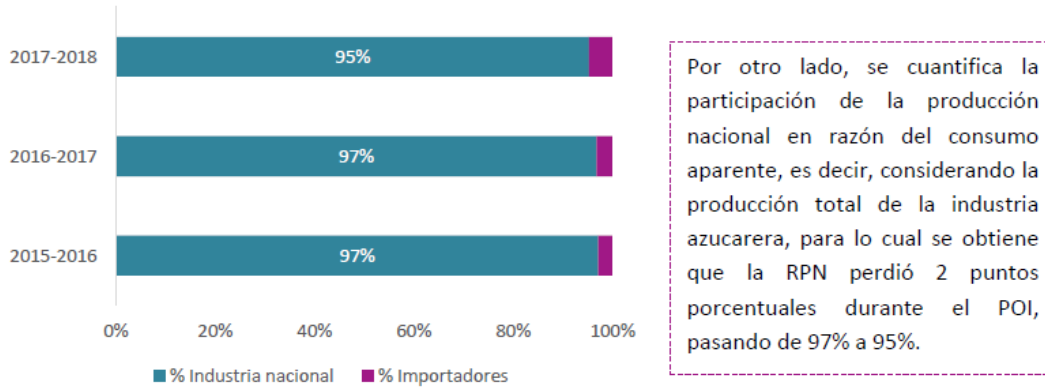
74. Respecto a la variable comparativa que relaciona el nivel de importaciones del PrOI con el nivel de producción del producto similar elaborado por todos los ingenios que participan de la actividad.

Gráfico N° 30
Participación de las ventas y las importaciones,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de Producción Nacional y DGA.

Gráfico N° 31
Participación de la producción total y las importaciones,
período 2015/2016 a 2017/2018



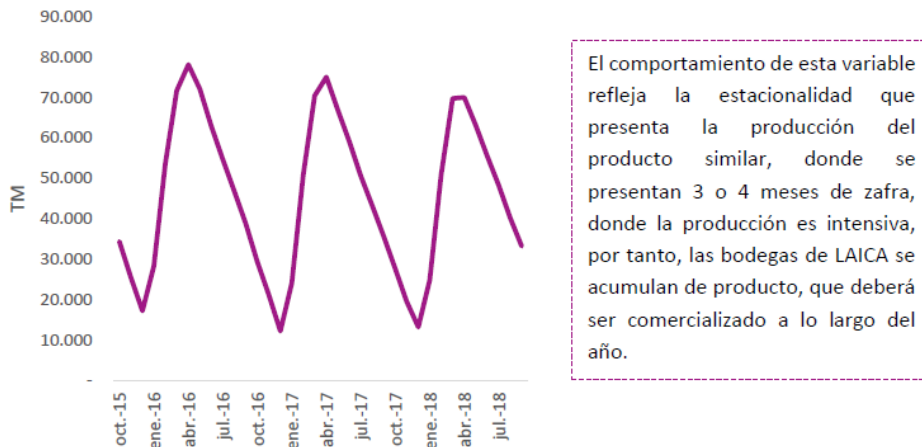
Fuente: Rama de producción nacional.

75. En cuanto al análisis de esta variable la A.I consideró que si bien la participación de la RPN, medida ya sea con las ventas o con la producción total, presenta una reducción sostenida y no una pérdida de mercado considerable, dado que la mayoría de los casos más del 90% del total de la participación.

Inventarios

76. Se refiere a la variable de cuánto producto terminado en TM acumula LAICA en sus diferentes bodegas a fin de mes.

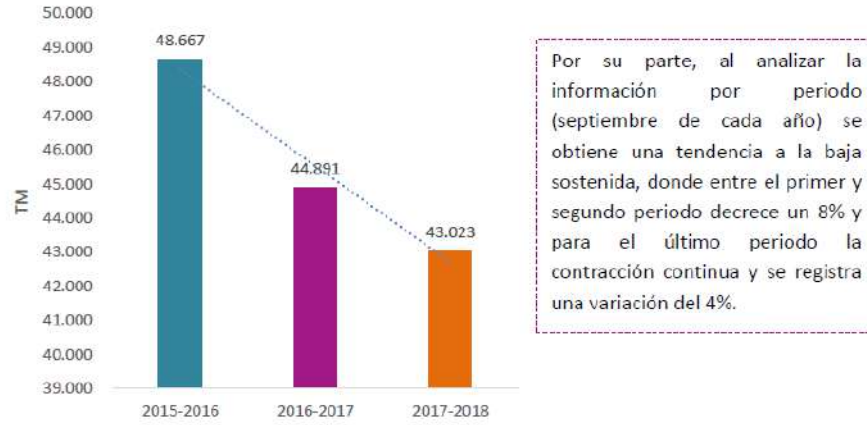
Gráfico N° 32
Inventario mensual en volumen de LAICA,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 33

**Inventario en volumen de LAICA,
período 2015/2016 a 2017/2018**



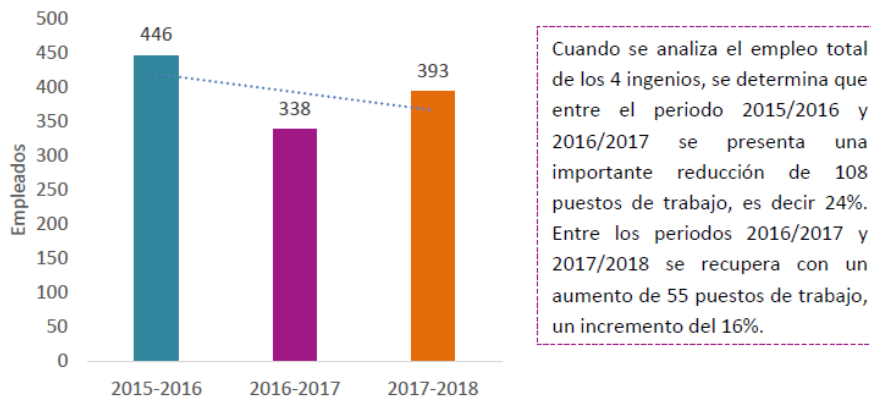
Fuente: Rama de producción nacional.

77. En cuanto a esta variable se presenta un comportamiento cíclico, donde al analizar los datos al finalizar cada periodo se muestra una reducción del inventario; no obstante, esta variable no permite sacar conclusiones referentes a un daño grave de la RPN.

Empleo

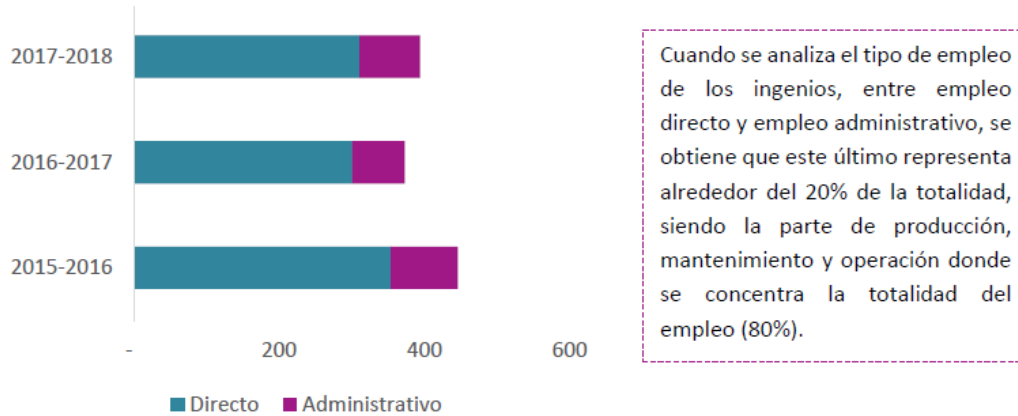
78. Para esta variable se muestra conforme a la investigación realizada por la A.I, el comportamiento destinado a la producción del producto similar, mismo que proviene de la información de los ingenios, como del empleo de la comercialización y ventas, reportado por LAICA.

**Gráfico N° 34
Empleo total de los ingenios,
período 2015/2016 a 2017/2018**



Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 35
Tipo de empleo de los ingenios,
período 2015/2016 a 2017/2018



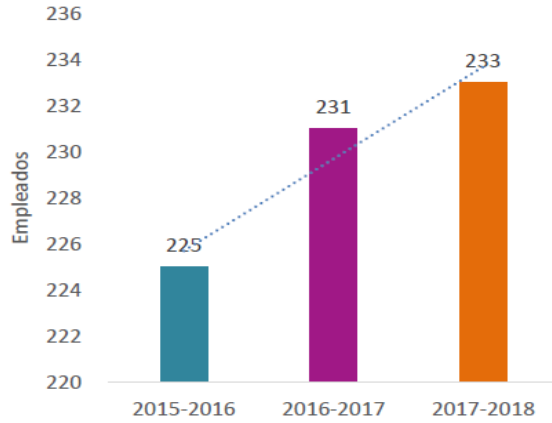
Fuente: Rama de producción nacional.

Tabla N° 4
Empleados temporales,
período de 2015/2016 a 2017/2018

| Ingenio | 2015/2016 | 2016/2017 | 2017/2018 |
|------------|-----------|-----------|-----------|
| Juan Viñas | 52 | 52 | 52 |
| Victoria | 53 | 50 | 47 |
| CATSA | 39 | 26 | 29 |
| El General | 232 | 201 | 204 |
| Total | 376 | 329 | 332 |

Fuente: Rama de producción nacional.

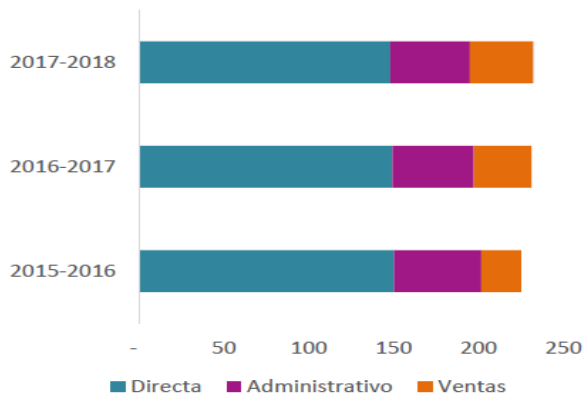
Gráfico N° 36
Empleo total de LAICA,
período 2015/2016 a 2017/2018



Por su parte, al analizar el empleo de LAICA, es decir lo referente a la comercialización del azúcar, se presenta una tendencia leve al alza durante todo el POI, entre el primer y segundo periodo se ganan 6 puestos de trabajo, y entre el segundo y tercer periodo 3 puestos. Es decir, el empleo para esta área en particular crece un 3% en los 3 años.

Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 37
Tipo de empleo de LAICA,
período 2015/2016 a 2017/2018



Por su parte, la composición del empleo para el caso de LAICA, es en términos de la obtención de un promedio para los 3 periodos, la mano de obra directa la que representa la mayor proporción con un 65%, seguida por la parte administrativa con un 21% y el área de ventas un 14%, es importante recalcar que el crecimiento en el empleo de LAICA, se debe al comportamiento de esta última área, dado que es la parte de ventas donde se presentan los aumentos en puestos de trabajo.

Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 38
Empleo total de la RPN,
período 2015/2016 a 2017/2018

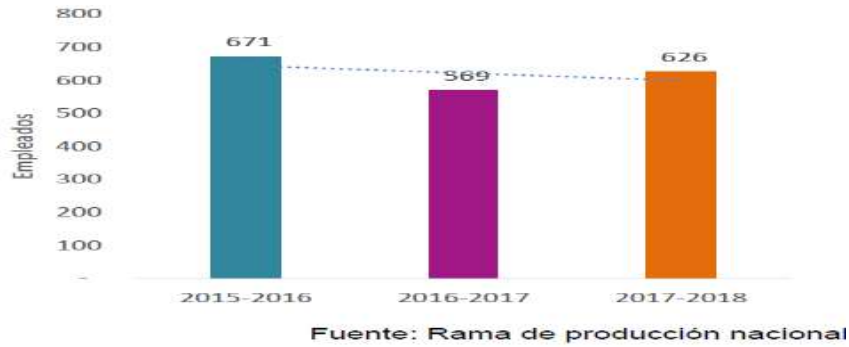
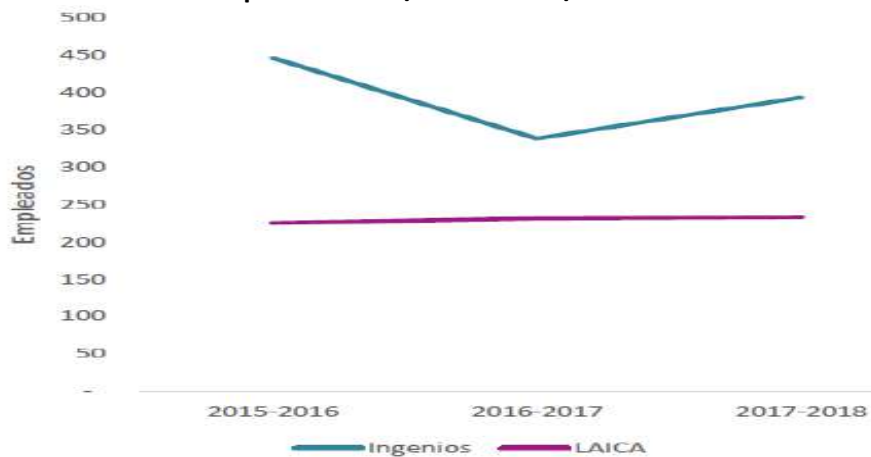


Gráfico N° 39
Cantidad de empleados,
período 2015/2016 a 2017/2018

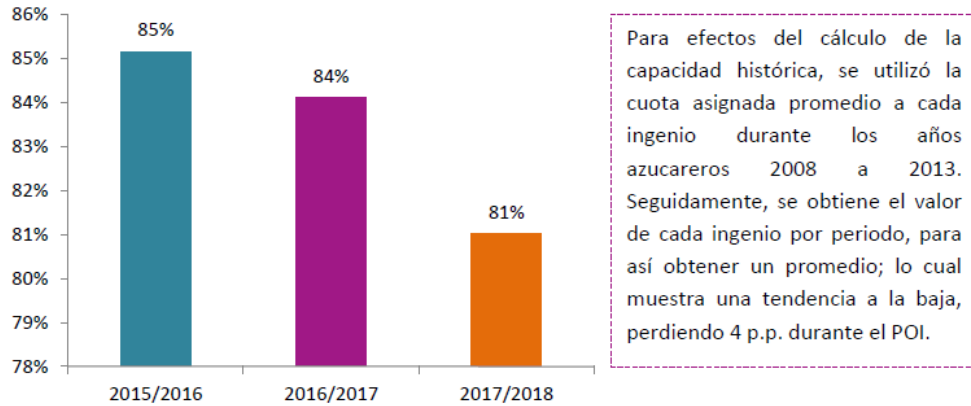


79. Conforme con la información suministrada por la RPN, la tendencia de los empleados promedio para cada período muestra que LAICA presenta un comportamiento bastante estable durante el POI, por su parte, los ingenios presentan una reducción en el periodo 2016/2017 de 24%, no obstante, al año siguiente tiende a recuperarse, pero no a los niveles iniciales.

Capacidad instalada

80. Esta variable se refiere a la capacidad instalada que tiene cada ingenio, es importante indicar que los ingenios producen de 4 a 5 meses al año, por lo que dicha variable se refiere a un promedio.

Gráfico N° 40
Utilización de la capacidad instalada histórica,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

81. Señala la A.I que por la naturaleza del sector azucarero nacional, este tipo de indicadores van a reflejar las decisiones que se toman en Junta Directiva de LAICA, donde se reflejan aquellos acuerdos de asignación de cuotas y extra cuotas.

Inversiones:

82. Para esta variable la A.I consideró como inversión las compras de bienes o servicios que buscan obtener un beneficio, en este caso mejorar la eficiencia y competitividad del proceso. En las visitas de campo realizadas por la A.I se determinó que muchos de los ingenios trabajan con equipo obsoleto y desgastado, dado que no ha sido posible su sustitución y, por tanto, el rubro de mantenimiento es muy alto e importante para operar en cada zafra.
83. Seguidamente se presentan las inversiones realizadas tanto por la parte productiva como para el área de comercialización durante el POI.

Tabla N° 5
Inversiones RPN durante el POI

| | |
|---|-------------------------|
| Producción | 362.589.126,65 |
| Aislamiento de evaporadores | 12.160.180,50 |
| Construcción de Escriber BW | 31.153.793,31 |
| Maza completa de molino | 22.124.713,86 |
| Turbo generador marca Elioth 6000 KW | 121.657.072,72 |
| Cuarto de control de refinera | 10.407.083,94 |
| Intercambiador de calor placas M6 | 7.583.169,04 |
| Centrifuga continua de tercera | 63.615.022,55 |
| Edificio Ingenio | 59.355.469,60 |
| Envasadora de Azúcar en Big Bag | 34.532.621,13 |
| Comercialización | 1.299.223.170,71 |
| Inversiones Operativas - Renovación y Adquisición de Activos | 34.941.951,75 |
| Inversiones Operativas - Sistemas de Gestión y Mejoras de Infraestructura | 25.203.183,50 |
| Modificación Mezclador Vitamina Doña María – Coyoil | 22.381.716,50 |
| Ampliación Bodega Mantenimiento – Coyoil | 26.612.920,72 |
| Restauración Terex – Liberia | 16.759.132,74 |
| Planta Tratamiento de Aguas Negras – Coyoil | 12.670.427,00 |
| Infraestructura y Flotilla Vehicular – Distribuidora | 347.782.493,17 |
| Inversiones Operativas - Renovación y Adquisición de Activos | 53.768.662,48 |
| Empacadora de Sacos de 50 Kg – Coyoil | 14.652.759,00 |
| Traslado TD-100 – Coyoil | 23.506.298,14 |
| Bateria de Baños Doña María y Bodega – Coyoil | 25.145.105,97 |
| Reforzamiento Estructural de Bodega – Roble | 69.271.458,74 |
| Construcción Segundo Piso DM Sachets – Coyoil | 81.737.829,12 |
| Planta Tratamiento de Aguas Negras – Coyoil | 214.260.268,38 |
| Infraestructura y Flotilla Vehicular – Distribuidora | 10.605.971,48 |
| Inversiones Operativas - Renovación y Adquisición de Activos | 63.980.452,54 |
| Sistema Gestión de Trazabilidad – Coyoil | 48.950.000,00 |
| Pinturas Techo Módulo 1 y 2 – Coyoil | 95.149.879,00 |
| Inversiones para Certificación FDA | 88.107.807,05 |
| Reforzamiento Estructural de Bodega – Roble | 8.565.716,50 |
| Planta Tratamiento de Aguas Negras – Coyoil | 12.541.100,00 |
| Construcción Segundo Piso DM Sachets – Coyoil | 2.628.036,93 |
| TOTAL RPN | 1.661.812.297,36 |

Fuente: Rama de producción nacional.

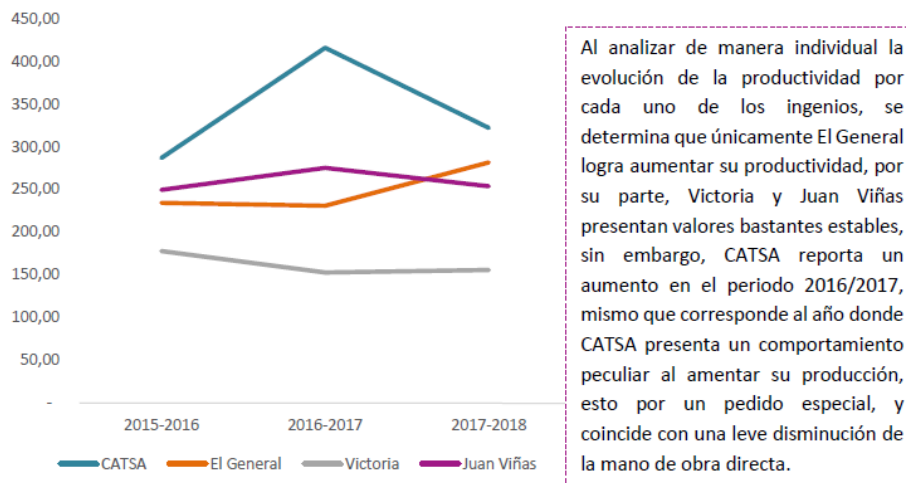
Inversiones no realizadas

84. Se determinó por parte de la A.I que, en promedio, la mayoría de los ingenios requieren de más de un millón de dólares para afrontar las principales inversiones en aras de mejorar competitividad y productividad; dentro de los cuales se mencionan: turbo generador, secadora de azúcar, control de flujo de vapores, techo calderas, sistema de enfriamiento de agua, clarificador de meladura, entre otros.
85. Por su parte, las inversiones pendientes de parte de LAICA se definen como: ampliación de bodega almacenaje de materiales y suministros, planta de empaque de sacos, ampliación bodega Coyoil para absorber la capacidad de almacenamiento del Roble, sistema de automatización para el entarimado y wrapeadora, así como cambio de máquinas Doña María.

Productividad

86. Esta variable mide la eficiencia en razón de la cantidad de empleados para los ingenios y las toneladas producidas del producto similar. La A.I estimó la misma por la cantidad de producto similar generado por trabajador (empleo directo reportado por cada ingenio).

Gráfico N° 41
Productividad por ingenio,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

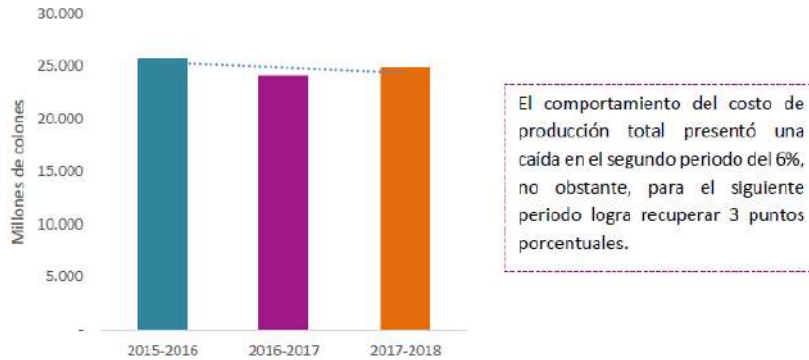
Estado de pérdidas y ganancias

87. A continuación se analiza la estructura de costos de la parte productiva de la RPN, así como de la parte de comercialización y ventas, finalmente se hace un comparativo del nivel de utilidades y/o pérdidas.

Costos de la producción

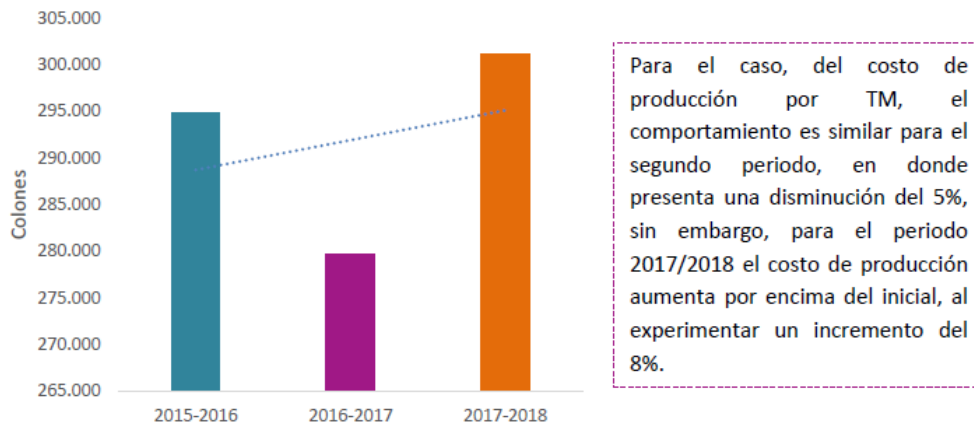
88. En esta variable se analizó por parte de la A.I el comportamiento referente a los costos en que incurren los ingenios para producir el azúcar analizado en esta investigación.

Gráfico N° 42
Costo de producción total,
período 2015/2016 a 2017/2018



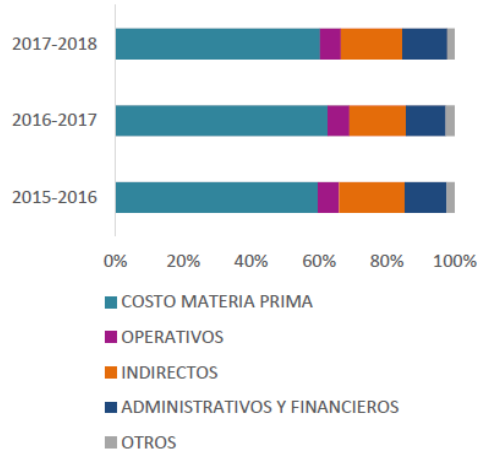
Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 43
Costo de producción por TM,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

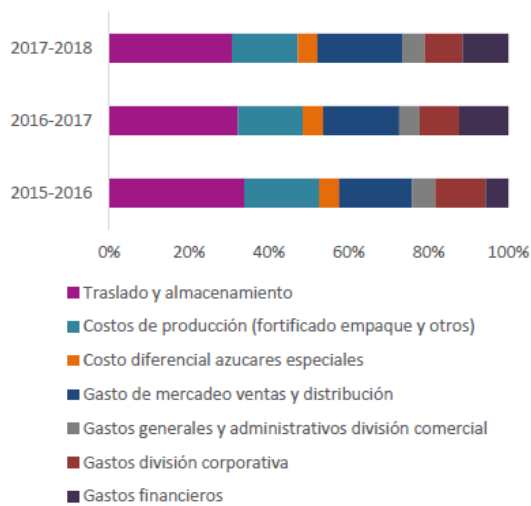
Gráfico N° 44
Participación por rubro de costo,
período 2015/2016 a 2017/2018



Por otro lado, son los costos de la materia prima el principal rubro dentro de los costos de producción, en donde en promedio representan el 60%; seguido por los costos indirectos, mismos que han tendido a disminuir con el tiempo; los costos operativos, administrativos y otros tienden a estar estables en el tiempo. La A.I. determinó en su base de datos que el promedio de participación de la materia prima para CATSA se encuentra por encima del promedio.

Fuente: Rama de producción nacional.

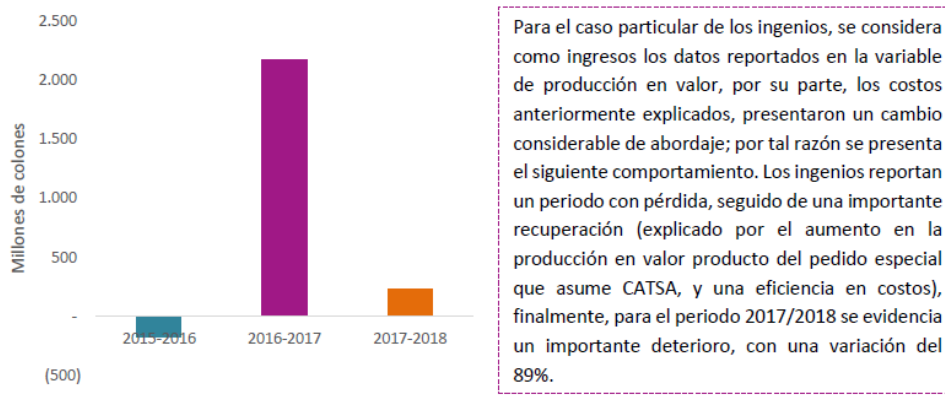
Gráfico N° 45
Participación por rubro de costo,
período 2015/2016 a 2017/2018



Por su parte, al determinar la composición del costo de comercialización se observa que el traslado y almacenamiento representa en promedio un 32%, seguido por gasto de mercadeo ventas y distribución con un 20%, por su parte, los costos de producción (fortificado empaque y otros) representan un 17%, y los gastos de división corporativa y gastos financieros tienen una participación del 11% y 10%, respectivamente. Finalmente, los gastos generales y administrativos de la División Comercial y el costo diferencial azucares especiales tienen una participación de 6% y 5%

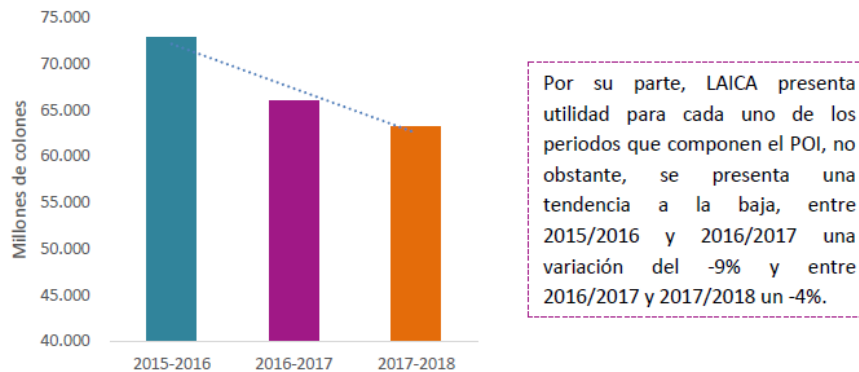
Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 46
Comportamiento de las ganancias y pérdidas promedio por producción,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

Gráfico N° 47
Comportamiento de las ganancias por comercialización,
período 2015/2016 a 2017/2018



Fuente: Rama de producción nacional.

89. Con respecto a esta variable la A.I concluyó que los ingenios están pasando una situación complicada y si bien presentan costos relativamente estables, incluso con una leve tendencia a la baja, no obstante el nivel de ingresos no es suficiente, por lo que en términos generales se reportan pérdidas, esto con la excepción del año 2016/2017, que presenta una situación favorecedora para un ingenio en particular, producto de la atención de un cliente en particular, y que por las características de dicho ingenio, pudieron hacer frente a dichas especificaciones del pedido que reflejaron un aumento desmedido.

Resumen de los indicadores de la RPN

90. Para detallar el comportamiento de cada uno de los indicadores económicos de la RPN, se presenta el siguiente cuadro resumen:

Tabla N° 6
Resumen de indicadores económicos de la RPN

| Variable | % P1 / P2 | % P2 / P3 | % P1 / P3 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Producción | | | |
| Volumen | Disminuye | Disminuye | Disminuye |
| Valor | Aumenta | Disminuye | Disminuye |
| Ventas | | | |
| Volumen | Disminuye | Disminuye | Disminuye |
| Valor | Disminuye | Disminuye | Disminuye |
| Participación | | | |
| Producción total | Sin cambios | Disminuye | Disminuye |
| Producción RPN | Disminuye | Disminuye | Disminuye |
| Inventarios | | | |
| Inventarios | Disminuye | Disminuye | Disminuye |
| Empleo | | | |
| Total de empleados en producción | Disminuye | Aumenta | Disminuye |
| Total de empleados en comercialización | Aumenta | Aumenta | Aumenta |
| Salarios en producción | Aumenta | Disminuye | Aumenta |
| Salarios en comercialización | Aumenta | Aumenta | Aumenta |
| Capacidad instalada | | | |
| % Capacidad instalada | Disminuye | Aumenta | Disminuye |
| Inversiones | | | |
| Inversiones en producción | Sin cambios | Sin cambios | Sin cambios |
| Inversiones en comercialización | Aumenta | Disminuye | Disminuye |
| Productividad | | | |
| Empleados por TM | Aumenta | Disminuye | Aumenta |
| Estado de pérdidas y ganancias | | | |
| Estado de pérdidas y ganancias en producción | Aumenta | Disminuye | Disminuye |
| Estado de pérdidas y ganancias en comercialización | Disminuye | Disminuye | Disminuye |

Fuente: Rama de producción nacional.

De la determinación de la existencia de daño grave

91. Que, del informe técnico emitido por la Dirección de Defensa Comercial, N° DDC-INF-001-2020, en su calidad de A.I, determinó que la RPN **no se encuentra en una situación de daño grave**, es decir, no se encontró evidencia suficiente para determinar que la RPN se encuentre ante un riesgo inminente para la sostenibilidad de la actividad, esto según las consideraciones del artículo 4.1 del ASS.
92. Para considerar lo anterior, la A.I valoró la definición de **daño grave**; establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias, el cual lo define como un menoscabo significativo de la situación de una rama de producción nacional.
93. En ese sentido, la autoridad investigadora evaluó todos los factores pertinentes que tienen relación con la situación de la RPN, por ejemplo: i) el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos y la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, ii) así como los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas, y el empleo.

94. En cuanto al aumento en las importaciones valoró que las mismas hayan aumentado “en tal cantidad”, para lo cual analizó el ritmo y cuantía en términos absolutos en relación con la producción nacional. Para este análisis, consideró lo indicado en los Paneles de la OMC, por parte del Grupo Especial, el cual ha indicado que el aumento de las importaciones debe ser considerado en todo su contexto, en particular en lo que respecta a su “ritmo y cuantía”, tal y como lo requieren los artículos N° 2.1. y 4.2.a del Acuerdo; en consecuencia, se debe considerar los cambios en los niveles de las importaciones durante todo el período de la investigación.
95. Para el análisis del crecimiento de las importaciones, la A.I tomó en consideración la jurisprudencia de la OMC, la cual indica que el aumento de las importaciones debe cumplir con las características de ser “agudo”, “súbito”, “reciente”, “imprevisto”, “inesperado” y “bastante importante”. En ese sentido, al segregar cada una de esas definiciones, consideró lo siguiente con respecto a la interpretación de cada una de esas definiciones:
- **“Reciente”**: Para este caso la A.I. efectuó el análisis de las importaciones considerando año calendarios completos, y la tendencia es la misma. Por tanto, se consideró las importaciones más recientes ajustándose a los años azucareros y a la disponibilidad de la información en el momento de iniciar la investigación.
 - **“Súbito”**: Para determinar si las importaciones crecieron de una “manera repentina”, la A.I analizó las importaciones según su origen. Por un lado, si bien las importaciones que ingresan con trato arancelario preferencial, producto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Canadá, se utilizaron 13 años después de su vigencia, no se puede considerar como hecho “inesperado”, dado que la posibilidad de consumir dicho contingente está latente. Por su parte, las importaciones de Brasil presentan una tendencia al alza desde años anteriores, por tanto, no se puede considerar repentino un incremento de importaciones provenientes del principal productor de azúcar a nivel mundial.
 - **“Agudo”**: Para esta característica la A.I analizó el incremento de las importaciones medido a través de las tasas de variación, para esto tomó en cuenta el crecimiento del 7% entre el primer y segundo periodo y un 39% entre el segundo y tercer periodo, es decir una variación total de 49%. Considerando que dichos valores no los estima como un incremento bastante agudo de las importaciones, dado que incluso en todo el periodo de análisis no supera el 50%, considerando este último valor como una referencia para la A.I.
 - **“Importante”**: Para definir si el aumento de las importaciones es bastante importante, la A.I realizó una diferencia entre el incremento en términos absolutos y relativos. En primer lugar, las importaciones aumentaron 473.83 TM (7%) entre 2015/2016 y 2016/2017, para el año siguiente el aumento fue mayor, alcanzado 2.907,59 TM (39%), para un total de 3.381,41 TM (49%) en todo el POI. Dicho porcentaje podría considerarse bastante importante, no obstante, es necesario hacer la comparación con la producción nacional, con esto la participación de las importaciones pasaría de un 7% en 2015/2016, a un 8% en 2016/2017 y finalmente un 12% en 2017/2018, es decir, para todo el POI las importaciones ganan 5 puntos porcentuales, y es en este análisis, donde el aumento de las importaciones no se considera lo bastante importante, dado que promedio la RPN tiene una participación superior al 90%.

96. Con respecto al análisis de las variables –Producción, Ventas, Participación, Inventarios, Empleo, Capacidad instalada, Inversiones, Productividad, Ganancias y Pérdidas- de la RPN, la A.I concluyó que los indicadores económicos presentan un comportamiento heterogéneo, es decir, no muestran un patrón claro en su comportamiento que señale un inminente deterioro. No obstante, se evidencia que entre el periodo 2015/2016 y 2016/2017 muchas de las variables experimentan una caída, y entre el periodo 2016/2017 y 2017/2018 se reporta una recuperación.

IV. DEL ANÁLISIS DEL CASO PARTE DE LA AUTORIDAD DECISORA.

IV.1 Del carácter recomendador del Informe de la A.I.

97. Tal y como se ha indicado en casos anteriores, el Reglamento a la Ley N° 6054 “Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio”, detalla las funciones que le competen a la Dirección de Defensa Comercial, con relación al procedimiento administrativo antidumping. Al respecto debemos resaltar:

“Artículo 38.-Dirección de Defensa Comercial. Esta Dirección tendrá en materia de comercio desleal internacional y medidas de salvaguardias las siguientes funciones:

a. Asesorar al Despacho Ministerial y demás instancias del Ministerio en materia de dumping, subsidios e imposición de medidas de salvaguardia.

(---)

d. Recibir y tramitar las solicitudes de apertura de investigación por dumping, subsidios o salvaguardia; o solicitudes de exámenes por extinción de medidas antidumping, compensatorias o de salvaguardia.

(...)

e. Desarrollar los procedimientos administrativos en materia de dumping, subsidios y salvaguardia con la finalidad de determinar la procedencia o no de ordenar la aplicación de derechos antidumping, medidas compensatorias o medidas de salvaguardia.

(...)”

98. Como puede observarse, con meridiana claridad del contenido reglamentario mencionado, la Autoridad Investigadora (Órgano Director), lo que emite es un acto administrativo interno, de mero trámite, denominado “Informe Técnico de Determinación Definitiva de Medida de Salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, especial y refino para uso doméstico e industrial”, acto que da por finalizada la etapa de Instrucción de la Autoridad Investigadora del Procedimiento, con su recomendación, para que el Órgano Decisor proceda a valorar tanto los fundamentos de hecho como de derecho y la prueba recabada por la Autoridad Investigadora, previo a que emita su decisión final.
99. Es así como, el artículo 120 de la Ley General de la Administración Pública, clasifica los actos administrativos en internos y externos según vayan destinados, ya sea a la administración o al administrado. Para reafirmar la tesis, de que la Recomendación Final es un acto interno preparatorio, es importante destacar lo señalado por la Procuraduría General de la República en su Dictamen N° C-092-98 del 19 de mayo de 1998:

“... que como simple acto de trámite –sin efectos jurídicos propios- la recomendación vertida por el órgano director al decisor, por su naturaleza, no es recurrible y, adicionalmente, no está incluida en la lista taxativa del artículo 345 de la LGAP...”

100. En consonancia con lo anterior, la Sala Constitucional en el Voto N° 8244-01 de las 8:32 hrs. De 17 de agosto de 2001, indicó:

“(...) El carácter mismo de “recomendación” del acto que emite el órgano director del procedimiento, lleva implícita la posibilidad de que el órgano decisor se aparte de las conclusiones a que arribó aquel.

Admitir lo contrario y pronunciarse a favor del carácter vinculante de la recomendación, sería tanto como trasladar el ejercicio de la potestad disciplinaria a un órgano carente de competencia para ejercerla, lo que provocaría, como es evidente, un problema de invalidez.

Es necesario indicar, en todo caso, que la resolución del órgano decisor que se aparte de la recomendación del órgano director del procedimiento, debe ser debidamente motivada, indicando las razones por las cuales no comparte los hechos tenidos por probados en la etapa instructiva o la calificación jurídica que de ellos se ha hecho. El cumplimiento de tal requisito es importante para evitar decisiones apresuradas o arbitrarias y facilitar el control de lo resuelto”. (Lo resalto no es parte del original)

101. En igual sentido, la Sala Constitucional en el Voto N° 961-07 de las 10:38 hrs. De 26 de enero de 2007, señaló lo siguiente:

“III.- En criterio del recurrente, esa resolución que lo sancionó es violatoria del debido proceso y derecho de defensa por cuanto, sin la debida fundamentación, se apartó de la recomendación emitida por el Órgano Director del procedimiento. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha indicado en otras oportunidades que la función del Órgano Director consiste, precisamente, en rendir un informe al superior jerárquico encargado de dictar el acto final para que sea éste último quien resuelva el fondo del asunto. Es decir, el Órgano Director presenta ante quien corresponda conclusiones y recomendaciones que no poseen carácter decisorio. Dicha recomendación constituye un acto interno en el procedimiento dirigido expresamente a quien tiene la competencia de dictar el acto final (ver en ese sentido sentencia # 2001-08244 de las ocho horas treinta y dos minutos del diecisiete de agosto del dos mil uno). De esta manera, debe entenderse que el Órgano Director del procedimiento disciplinario recomienda al jerarca respectivo, no decide.

La recomendación del Órgano Director no es vinculante y bien puede el órgano que dicta la resolución final apartarse de ese criterio, sin que por ello se viole el debido proceso o el derecho de defensa y sin que tenga el Órgano Decisor que fundamentar las razones por las cuales se aparta de esa recomendación (...).”

102. Bajo este razonamiento, considera esta Instancia que es deber ineludible del Órgano Decisor realizar un análisis tanto del expediente como del Informe emitido por la A.I, siendo esta revisión parte del Principio elemental del Debido Proceso; todo lo anterior para proceder a la emisión del acto final.

IV.2 Del sector azucarero

103. Que, en Costa Rica el sector de producción, industrialización y comercialización de azúcar se encuentra bajo la competencia de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), ente público no estatal cuyo objetivo fundamental es mantener de forma equitativa las relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, garantizando a cada uno de estos sectores una participación racional y justa, del mismo modo establecer un orden para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la industria de azúcar, pendientes de los factores que intervienen tanto en la producción de caña como en la elaboración y comercialización de sus productos.
104. Que, en este mercado de azúcar intervienen varios actores, desde la producción de caña de azúcar hasta el momento de comercializar un bien final al alcance de los consumidores. Dichos actores para este proceso son: los productores, los ingenios, las cámaras y LAICA.
105. Que, en cuanto a la producción de caña por zona, LAICA reporta que hay un total de más **7.511 productores** de caña en todo el país. De la información remitida por LAICA se obtiene que Guanacaste es la región con mayor área sembrada, para lo cual se reportan 35.197 ha de caña de azúcar, seguidamente se encuentra la zona Norte del país, con un área sembrada de 9.806 ha de caña de azúcar. Puntarenas, Turrialba y la zona Sur presentan niveles de área sembrada muy similares entre ellos, los cuales ronda entre los 4.500 y 5.500 ha. Finalmente, es el Valle Central la zona con menor cantidad de área sembrada, según datos de LAICA se cuantifican 4.201 ha.
106. Que, a lo largo de todo el país existen ubicados **once ingenios** que se dedican activamente al proceso de caña de azúcar, lo cual les permite a los productores que cuenten con habilidades industriales cercanas para el acopio y procesamiento de su producción. Es importante considerar que cada ingenio cuenta con una importante inversión instalada en la planta y equipo especializado, que le permite recibir la caña de azúcar para ser procesada y transformada en los diferentes tipos de azúcares.
107. No obstante, los ingenios han tenido que diversificar su negocio, y dentro de sus alternativas han incursionado en la producción y comercialización de otro tipo de productos agrícolas, dentro de los cuales se pueden encontrar: café, arroz y macadamia. La escogencia de dichos productos se debe principalmente a las características geográficas de la ubicación de los ingenios, no obstante, son considerados complementarios, dado que su principal actividad es la azucarera.
108. Con referencia a las Cámaras, los productores nacionales cuentan con una Cámara de Azucareros integrada por todos los ingenios que se encuentran dentro del territorio nacional y tiene como fin el progreso de la industria azucarera, la solución de problemas e iniciativas que contribuyan al desarrollo. Estos ingenios que integran la cámara se ubican en cuatro provincias específicas en el país.
109. Que, dentro de las funciones de la Cámara de Azucareros se encuentran todas las acciones pertinentes con la defensa del sector azucarero: desarrollar la industria azucarera en todas las etapas de producción, realizar estudios técnicos acerca de la actividad azucarera, representar al sector azucarero y defender sus intereses y actividades nacionales e internacionales, entre otros.

IV.3 Sobre las importaciones

110. Del análisis realizado por parte de este Despacho se determinó que, el monto del valor y volumen de las importaciones del Producto Objeto de Investigación (PrOI) en el Periodo Objeto de Investigación (POI) corresponden a la información de las Declaraciones Únicas Aduaneras (DUA) depuradas por la A.I. De esta manera, las DUA analizadas corresponden a 1.127 y permiten calcular la siguiente información.

Tabla N° 7
Importaciones del PROI en valor y en volumen
En miles de dólares estadounidense y toneladas métricas

| Variable | 2015- | 2016- | 2017- | Variación | |
|--|---------|---------|----------|-----------|-----------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016-2017 | 2017-2018 |
| Importaciones PROI (valor en EUA\$) | 3.973,9 | 5.646,4 | 6.283,0 | 42,1% | 11,3% |
| Importaciones PROI (volumen) | 6.929,2 | 7.403,0 | 10.850,1 | 6,8% | 46,6% |

Fuente: Datos de la Dirección General de Aduanas contenida en el Expediente N°001-2019 y depurada según los criterios de la Autoridad Investigadora.

111. Valga considerar que, para el último año del POI existe una diferencia entre el volumen de las importaciones del PrOI calculadas por la A.I y este Despacho. De esta manera, el procesamiento llevado a cabo por este Despacho determinó un volumen de 10.850,1 toneladas métricas (TM) para el lapso de setiembre 2017-octubre 2018, en tanto que la Autoridad Investigadora calculó un monto 10.310,6 TM para ese mismo período. Por su parte, la cifra del valor de las importaciones para ese periodo coincide en ambos cálculos.

112. Que las importaciones del PrOI presentan un crecimiento sostenido a lo largo del POI, en términos del valor importado de 42,1% para el periodo 2015-2016 y 11,3% para el lapso 2016/2017; en términos del volumen, se presenta un aumento de 6,8% y 46,6%, respectivamente. De esta manera, las importaciones del PrOI muestran una tasa de crecimiento en términos monetarios de 58,1% y de 56,6% en toneladas métricas, de octubre 2015 a setiembre 2018. En términos absolutos los datos también permiten confirmar el aumento de las importaciones para el POI.

113. Que la participación de las importaciones en relación con la RPN pasó de un 7% en el periodo 2015-2016 a 12% en 2017-2018, para un aumento de 5 puntos porcentuales.

114. Como se aprecia, la RPN ha venido experimentando una pérdida producto del aumento en las importaciones durante el POI, que si bien la A.I las ha minimizado, este Despacho considera que las mismas reúnen los elementos señalados por la jurisprudencia de la OMC, a saber: súbito, reciente, agudo e importante. Para dichos efectos es oportuno la definición de dichas características, conforme al Diccionario de la Real Academia Española:

- Súbito: Repentino.
- Reciente: Que ha sucedido hace poco.
- Agudo: Puntagudo, punzante, afilado.
- Importante: Que tiene importancia.

115. Que conforme a la prueba que consta en el Expediente N°001-2019, esta Instancia determinó que el aumento de las importaciones es “reciente”, pues en todo el POI muestran una tendencia creciente y en el último año en estudio registraron un aumento del 46,6% en términos del volumen. Es “súbito”, porque las importaciones que ingresan con trato arancelario preferencial, producto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Canadá, se utilizaron 13 años después de su vigencia, lo cual puede catalogarse como un comportamiento inesperado; a lo que se suma el porcentaje que representaron las importaciones de este país en el volumen de importaciones del PrOI, correspondiente a un 31%, 78% y 39% en los tres años del período en estudio. Por su parte, las importaciones de Brasil, país con el que no se tiene un tratado comercial, presentan una tendencia al alza en años recientes, por lo que se puede considerar repentino el incremento de las compras externas. Es “agudo” debido al crecimiento de 58,1% en términos monetarios y de 56,6% en toneladas métricas, entre octubre 2015 a setiembre 2018. Es “importante” porque en términos de la RPN la participación de las importaciones pasó de un 7% a un 12%.

116. Los datos anteriores muestran con claridad una tendencia al alza en las importaciones, el cual se ha acentuado para el último período, permitiendo sustentar que dicho crecimiento puede ser calificado de importante, toda vez que sus efectos negativos en la RPN son medibles, en términos de:

- Pérdida de participación de mercado local.
- Disminución de ventas en el mercado local.
- Asignación de menor cuota de producción de azúcar por LAICA, según fue identificado por la AI.

117. Que, al analizar los datos desde el punto de vista de participación en el mercado, donde la RPN presenta una participación de más del 90% en el POI, se tiene que ha existido un aumento sostenido en las importaciones del PrOI, tal como ya se indicó líneas arriba. Asimismo, al analizar la tasa de crecimiento de punta a punta, se observa en términos monetarios un aumento de 58,1% y al efectuar el mismo análisis a las importaciones medidas en toneladas métricas, el crecimiento fue de 56,6%; es decir, de octubre 2015 a septiembre 2018 las importaciones prácticamente se duplican.

IV.4 Determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave.

De la determinación de daño grave

118. En cuanto al criterio de la determinación del daño grave, esta Instancia considera que dicho presupuesto no se configura en el presente caso, esto por cuanto se determinó por parte de la AI y se verificó por parte de este Despacho que, analizada la evolución de los factores económicos que influyen en el estado general de la RPN, a saber: producción, ventas, empleo, productividad, utilización de la capacidad instalada y ganancias y pérdidas, se concluye lo señalado por la Autoridad Investigadora en el Apartado VI del Informe DDC-INF-001-20, en cuanto a que, si bien algunas variables muestran una disminución sostenida en su comportamiento, no hay evidencia de un daño grave de la RPN, es decir, un menoscabo general de la posición de una rama de producción nacional que pueda catalogarse de significativo.

De la amenaza de daño grave

119. El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, Decreto Ejecutivo N° 33810-COMEX-MEIC, dispone en su artículo 10, los requisitos para la solicitud de apertura de una investigación, señalándose en el inciso g), la presentación de los elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.
120. Que del Informe de la A.I; y de la revisión de expediente administrativo se constata que la solicitud inicial de investigación para determinar la procedencia de la aplicación de una medida de salvaguardia general a las importaciones de azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico (comercial) e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados, presentada por La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (en adelante LAICA) y los 4 ingenios que forman parte de la RPN, contemplaba el análisis de los elementos de la existencia tanto de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, esto conforme al inciso g) del artículo 10, antes mencionado –Véase del Folio 12 al 140 del Expediente N° 001-2019-.
121. No obstante, lo anterior y por interpretación de la A.I, mediante la Resolución N° DDC-001-2019 del 15 de marzo del 2019, le previene a La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (en adelante LAICA) y los 4 ingenios que forman parte de la RPN, para que subsane o aclare aspectos varios, dentro de estos aspectos se le solicitó indicar si la solicitud lo era por “daño grave” o “amenaza de daño grave”. Para dicho efecto le señaló al gestionante que conforme al numeral 10 inciso g), la solicitud de investigación no procede por ambas razones simultáneamente –Véase al respecto el folio 166 del Expediente de la Investigación 001-2019-. Para una mejor ilustración señalamos lo indicado por la A.I:

Elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional:

- Debe aclararse si la solicitud de investigación se realiza por daño, o por amenaza de daño. No procede por ambas razones simultáneamente, tal como lo indica el artículo 10 inciso g) del RC.

122. Ahora bien, de la revisión del Informe N° DDC-INF-001-2019, se determina que la A.I concentró su análisis en la determinación de **daño grave**, indicándose en el mismo que dicha Autoridad no procederá con el análisis de la **amenaza de daño**, estableciendo textualmente:

“... esta A.I. considera que no es atinente analizar una aplicación de la medida de salvaguardia por amenaza de daño, en primer lugar, porque **no se indica en la solicitud por la industria nacional una afectación de este tipo**, y es así que no se presenta información en el expediente que permita a esta Autoridad corroborar los datos” –Párrafo final de la página 197 del Informe-. Lo resaltado no es del original.

“Con esto, se establece que, para determinar la existencia de amenaza de daño, el incremento de las importaciones es un **requisito indispensable**, mismo que como se indicó en el capítulo anterior, **no hay elementos suficientes para considerar que se cumpla según lo establecido por**

el ASS y por la jurisprudencia de la OMC, aunado a la inexistencia de imprevisibilidad, por tal razón no es necesario ahondar en el tema”. –Párrafo Final, Página 198 del Informe señalado-. Lo resaltado no es del original.

123. Como se aprecia, los interesados en su *“Solicitud de Inicio de Investigación para el Establecimiento de una Medida de Salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco”*, se refieren a la existencia de amenaza de daño (ver folio 061 del expediente público), señalando las razones que justificaban considerar esa posibilidad como parte de la investigación. Inclusive consta, en los audios de la Comparecencia que las partes involucradas se refirieron a dicho presupuesto; siendo esto parte de la investigación como un todo y no segregado.

124. En virtud de lo indicado, es claro para esta Autoridad Decisora que es procedente el análisis de la *amenaza de daño grave*, no solo porque la normativa no es excluyente al respecto de ambos presupuestos, sino también, porque el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, ante consulta que sobre este particular realizó el Ministerio, indicó: *“Por supuesto que sí. El artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no regula el contenido de una solicitud de investigación, a diferencia de lo que acontece con los Acuerdos Antidumping y sobre Subvenciones (para los casos de investigaciones antidumping y compensatorias). Además, lógicamente, no existe razón para excluir la posibilidad de que se den manifestaciones concretas de daño actual (por ej., caída de algunas ventas, o incremento de inventarios) pero que también, a la luz de lo que “se viene” (incremento de importaciones y situación de vulnerabilidad de la industria nacional) sea muy razonable considerar la existencia de una amenaza de un daño más pronunciado (por ej., disminución del retorno de capital o caída en productividad, etc.). No veo la razón por la que una situación se oponga a la otra, ni tampoco por la que el Acuerdo prohibiera esa condición”*.

125. De igual manera, y ante consulta de este Despacho en torno a si podía la Autoridad Decisora analizar la posible amenaza de daño grave o daño grave del sector productivo, aun cuando la Autoridad Investigadora solo haya analizado uno de los dos, bajo el entendido que existe suficiente información en el expediente para el análisis de ambos contextos, el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, afirmó: *“El Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco regula este tema, ni tampoco se va a incurrir en incompatibilidad si la autoridad decisora decide hacer “constataciones” por su cuenta a pesar de que no estén contenidas en el informe de la autoridad investigadora. El acuerdo no cuestiona el hecho de que una autoridad (autoridad decisora) pueda exceder su mandato en legislación nacional y se arrogue prerrogativas que le competen a la otra autoridad (investigadora). Este es un asunto de reglamentación local. Lo que sí le va a importar al acuerdo es que la decisión de la autoridad decisora, sea sobre la base de daño o de amenaza, o de ambas, esté apoyado en una explicación adecuada y razonada de los hechos, con independencia de que esta explicación esté contenida en su propia decisión o en el informe de la autoridad investigadora. Esto está impuesto por los artículos 3.1 y 4.2(c) del Acuerdo sobre Salvaguardias”*.

126. Tomando en cuenta lo señalado, considera este Despacho procedente continuar con el análisis de la *amenaza de daño grave*, toda vez que no existe impedimento normativo para ello y, además, dentro del expediente se cuenta con la información necesaria y suficiente que sustenta realizar un análisis como parte de los elementos del Debido Proceso; e inclusive se ajusta al enunciado del numeral 28

del RC, el cual indica: “La resolución que ponga fin a la investigación sólo se dictará cuando se hayan realizado todas las diligencias que permitan emitir una decisión objetiva...”.

127. En cuanto a la amenaza de daño grave, la jurisprudencia de la OMC ha sido consistente en la siguiente línea:

“...Volviendo a la expresión “amenaza de daño grave”, observamos que esta expresión se refiere a un “daño grave” que aún no ha ocurrido, sino que es un acontecimiento futuro cuya efectiva materialización no puede, en realidad, asegurarse con certidumbre. Observamos también que el párrafo 1 b) del artículo 4 se basa en la definición de “daño grave”, estableciendo que, para constituir una “amenaza”, debe tratarse de la “clara inminencia” de un daño grave. El término “inminencia” precisa temporalmente el momento en que es probable que la “amenaza” se materialice. El empleo de esta palabra supone que el “daño grave” previsto debe estar a punto de producirse. Además, consideramos que la palabra “clara”, que califica el término “inminencia”, indica que debe haber un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo. Observamos asimismo que el párrafo 1 b) del artículo 4 dispone que toda determinación de la existencia de una amenaza de daño grave “se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas”. En nuestra opinión, el término “clara” se refiere también a la demostración fáctica de la existencia de la “amenaza”. Por lo tanto, la expresión “clara inminencia” indica que, como cuestión de hecho, debe resultar manifiesto que la Rama de Producción Nacional está a punto de sufrir un daño grave...”.

128. Que el Acuerdo Sobre Salvaguardias no establece una metodología específica para determinar la existencia de un daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional, pero señala en su artículo 4.2a) que para esta determinación, se debe evaluar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tenga relación con la situación de la RPN.

Tabla N° 8
Variables económicas de la RPN

| Variable | 2015- 2016 | 2016- 2017 | 2017- 2018 | Variación | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | | | 2016- 2017 | 2017- 2018 |
| Producción (TM) | 87.319 | 86.114 | 82.351 | -1,4% | -4,4% |
| Producción (millones €) | 25,6 | 26,3 | 25,0 | 2,7% | -4,6% |
| Ventas (TM) | 180.444 | 164.098 | 159.863 | -9,1% | -2,6% |
| Ventas (millones €) | 83.647 | 77.995 | 75.582 | -6,8% | -3,1% |
| Participación de mercado | 93% | 92% | 88% | -1 p.p. | -4 p.p. |
| Inventarios (TM) | 48.667 | 44.891 | 43.023 | -7,8% | -4,2% |
| Empleo | 671 | 569 | 629 | -15,2% | 10,0% |
| Utilización capacidad instalada | 53% | 45% | 49% | -8 p.p. | 4 p.p. |
| Productividad por empleado | 247 | 287 | 265 | 16,2% | -7,7% |
| Utilidades (millones €) | -169,4 | 2.168,3 | 232,5 | 1.379,9% | -89,3% |

Fuente: Expediente N°001-2019.

129. Que analizada la evolución de los factores económicos que influyen en el estado general de la RPN, a saber: producción, ventas, empleo, productividad, utilización de la capacidad instalada y ganancias y

pérdidas, este Despacho reitera lo señalado por la Autoridad Investigadora en el Apartado VI del Informe DDC-INF-001-20, en cuanto a que, si bien algunas variables muestran una disminución sostenida en su comportamiento, no hay evidencia de un daño grave de la RPN, es decir, un menoscabo general de la posición de una rama de producción nacional que pueda catalogarse de significativo.

130. Que, no obstante lo anterior, este Despacho analizó la existencia de **amenaza de daño grave**, basado en la información contenida en el Expediente N°001-2019 y en la orientación que ofrece el Grupo Especial en el caso Estados Unidos-Carne de cordero fresca respecto al análisis a seguir para determinar la amenaza de daño grave:

“ ...

La orientación contextual para los casos de salvaguardias se encuentra en las disposiciones del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que contienen normas concretas para la determinación de una amenaza de daño importante en investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios.

En particular, el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prescriben que, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, se deberán considerar en las investigaciones, entre otros, los siguientes factores: una tasa significativa de incremento de las importaciones que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones; una suficiente capacidad libremente disponible del país exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma; los precios de los productos importados, en tanto que indicación de si las importaciones tendrán el efecto de contener la subida o hacer bajar los precios de los productos nacionales; y las existencias del producto importado. En estas disposiciones se sigue diciendo que todos estos factores han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping o subvencionados y que a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante...”.

131. Que dicho Grupo Especial establece como guía para los casos de salvaguardias, las disposiciones del artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping y el 15.7 del Acuerdo sobre subvenciones y Medidas Compensatorias, donde se detallan las normas concretas para la determinación de una amenaza de daño en investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios.
132. Que el análisis de las variables económicas de la RPN muestra una reducción en la producción y en las ventas, tanto en volumen como en el valor, que es mayor en el último año del periodo objeto de investigación. Por su parte, la disminución de la participación de mercado en 5 puntos porcentuales es consistente con el comportamiento de la producción y las ventas antes señaladas.
133. Que también se observa una disminución en la utilización de la capacidad instalada en 4 puntos porcentuales y del nivel de empleo de la RPN en todo el periodo en estudio. De esta manera, la caída de la producción, ventas y mano de obra empleada por la RPN, es consistente con una reducción de la productividad de este sector de 7,7% en el último periodo, luego de que se registraran aumentos en

la productividad por empleado. Adicionalmente las utilidades de la RPN mostraron el comportamiento general anteriormente señalado, registrando una reducción de 89,3% en el último año en estudio.

134. Que para analizar las utilidades de RPN se tomó el comportamiento de las ganancias y pérdidas promedio de la producción de los ingenios tomados en cuenta en la investigación. Lo anterior, dado que la Ley N°7818 "*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*" establece la metodología para determinar el valor neto del azúcar al final de la zafra; este valor se determina mediante el resultado de las ventas de todos los productos menos los costos de operación de LAICA. El valor neto del azúcar es pagado completamente a los ingenios y a los productores al finalizar el ejercicio económico, en una proporción del 37,5% y 62,5% respectivamente.
135. Que Brasil es uno de los mayores productores de azúcar en el mundo y sus exportaciones de este producto superan el 44% del mercado global, al dedicar más de dos terceras partes de su producción a las exportaciones. De acuerdo con las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) las ventas externas de azúcar de este país podrían significar alrededor del 48% de las exportaciones totales de azúcar a nivel mundial.
136. Que de acuerdo con la información aportada por la Unión de la Industria de la Caña de Azúcar de Brasil (UNICA) la producción total de azúcar blanco de sus agremiados muestra una tendencia creciente en todo el POI. Además, los inventarios de azúcar en ese país han crecido a tasas superiores al 36% y la capacidad libremente disponible de este exportador supera el 50% en el periodo en análisis, tal cual se desprende de la información de UNICA.
137. Que la producción de azúcar de Brasil es alrededor de 34 millones de toneladas métricas por año, lo que significa según los datos aportados por la RPN, más de 160 veces el volumen de la producción total del PrOI. Por su parte, las exportaciones totales de azúcar de Brasil (79% de la producción), rondan 128 veces la producción nacional. De esta manera, queda claro el poder de mercado azucarero de Brasil, su capacidad productora y exportadora, lo cual representa una inminente amenaza de daño grave para el sector azucarero costarricense, en tanto es claro que el aumento registrado en las importaciones durante el POI ha impactado desfavorablemente en los indicadores económicos de la RPN y de mantenerse el aumento se consumaría un daño grave.
138. Que una parte importante de la producción de azúcar de Brasil es utilizada en la producción de etanol para combustible, lo que implica una relación entre el precio de los hidrocarburos a nivel internacional y el precio interno del etanol y del azúcar brasileño. Así, entre menor sea el precio del petróleo en los mercados internacionales, se destinará menor cantidad de caña de azúcar a la producción de etanol y, por lo tanto, habrá mayores disponibilidades de azúcar, con su consecuente impacto en el precio.
139. Que el precio internacional de azúcar aportado por la Unión de la Industria de la Caña de Azúcar de Brasil, muestra una tendencia decreciente desde setiembre de 2016, acumulando una caída de 46% en los siguientes dos años.

Gráfico N 48
Precios internaciones del azúcar
En dólares estadounidenses por tonelada

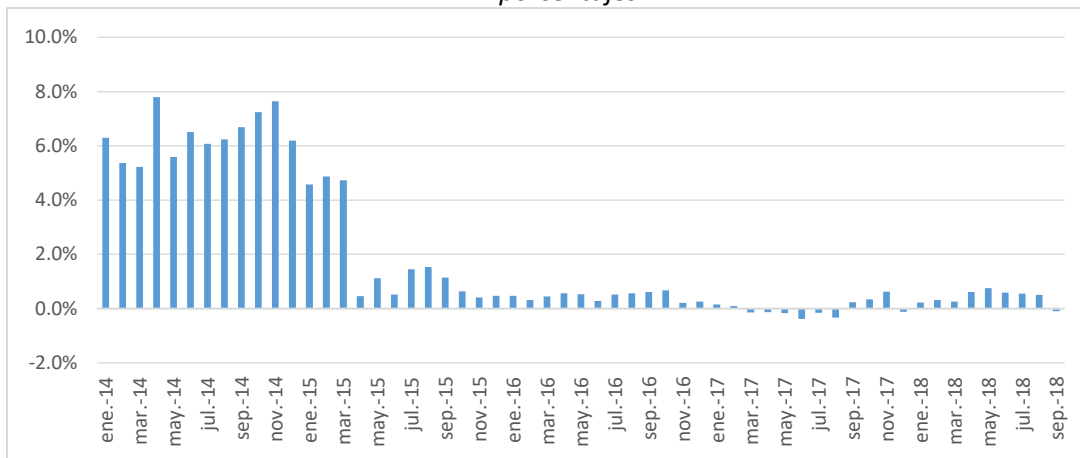


Fuente: Expediente N°001-2019.

- 140.** Que la Rama de Producción Nacional alegó en la audiencia oral y pública que las importaciones desplazan del mercado interno la producción nacional, lo que obliga al sector a colocar este producto en el mercado internacional a un precio sustancialmente menor, lo que influye a la baja en el precio de liquidación que paga LAICA a los ingenios y a los productores de caña nacionales.
- 141.** Que los precios finales de liquidación de los ingenios y de los productores de caña de azúcar dependen del precio resultante de los diferentes productos que comercializa LAICA, tales como azúcar blanco de consumo doméstico e industrial y otros tipos, así como del mercado en que se vendan estos productos: doméstico o exportación. Las ventas externas de azúcar se colocan a precios muy inferiores respecto al mercado internacional, pues mayoritariamente la azúcar exportada es cruda y, por lo tanto, no tiene un proceso de valor agregado, como la azúcar blanca o refino. De esta manera, entre mayor sea el flujo de importaciones, menores serán los excedentes internos para los ingenios y los productores, conllevando una mayor caída en la retribución que reciben los productores de caña, quienes soportan el 62,5% de esa disminución de excedentes.
- 142.** Que los precios a los que exporta Brasil no solo dependen de factores macroeconómicos, climatológicos y políticos, sino también, de la evolución de la cotización del real brasileño, los precios del petróleo (como sustituto del etanol), los subsidios a la producción de caña y el apoyo gubernamental. De esta manera, las importaciones de azúcar de Brasil también tendrán impacto en los precios internos de ese producto, haciéndolos bajar o conteniendo su incremento.
- 143.** Que el precio del azúcar nacional, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos¹, registró una tasa de crecimiento interanual promedio de 4,8% en el lapso enero 2014 – agosto 2015. Por su parte, el crecimiento de este indicador en el período objeto de investigación promedió una tasa de 0,3%. Es por lo anterior, que las importaciones de Brasil impactaron de manera significativa en la variación de los precios nacionales del azúcar.

¹ Código 0101080101 de la Canasta del Índice de Precios al Consumidor.

Gráfico N° 49
Variación interanual del precio del azúcar al consumidor en Costa Rica
En porcentajes



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

- 144.** Que el análisis de la evolución de las variables económicas de la RPN muestra un deterioro importante en la situación general de la producción nacional, el cual amenaza causar un daño grave inminente a la RPN, entre otras razones, porque durante el POI existe una caída evidente en los principales indicadores económicos de la rama que coinciden precisamente con el incremento de las importaciones.
- 145.** Que en criterio de esta Autoridad Decisora, en las circunstancias propias del caso en análisis, la continuación de las importaciones a los niveles observados en el POI puede bastar para pasar de la amenaza a un daño grave concreto.
- 146.** Que, aunado a lo anterior, la capacidad productora y exportadora de azúcar por parte de Brasil, junto al nivel de inventarios que dispone la industria azucarera de ese país, las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, muestran una mayor producción futura de azúcar a nivel mundial y pronostican una mayor participación de Brasil en la oferta mundial exportable. El efecto que puede provocar el mayor exportador de azúcar en las cotizaciones internacionales y en el precio interno de ese producto en el país, constituyen elementos suficientes y necesarios para determinar la inminencia de una amenaza de daño grave a la RPN de azúcar blanco y refino de continuar en aumento las importaciones de ese producto.

Análisis de otros factores de no atribución

- 147.** Que si bien, durante el POI se registran importaciones provenientes de otros países distintos a los casos de Canadá y Brasil que fueron analizados, su bajo volumen no se puede considerar como un factor determinante para el análisis, dado que son cuantitativamente poco significativas, por lo que se descarta este elemento como un factor que podría afectar el comportamiento de las variables económicas de la RPN, tal cual fue señalado por la A.I.

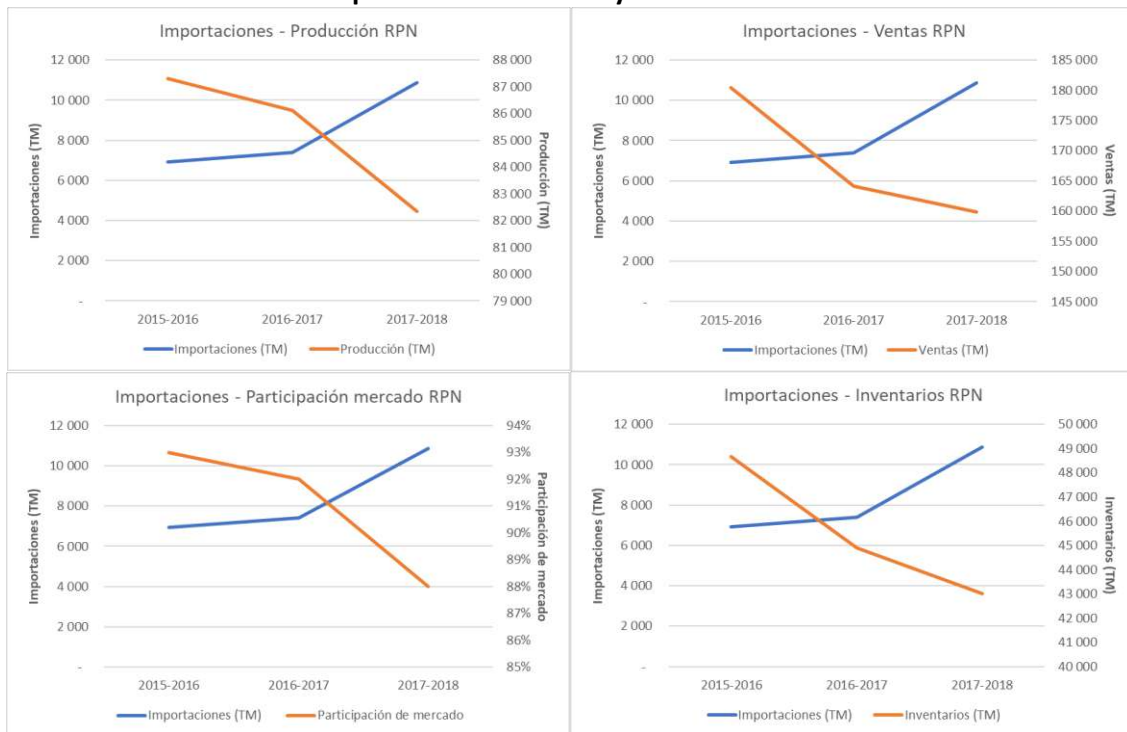
148. Que, en cuanto al consumo aparente, este no mostró mayor variación entre el primer y segundo año del POI, en tanto que las importaciones aumentaron un 13,3% en conjunto con una reducción de la producción nacional de 1%, por lo que en ese año sí existió una recomposición de la oferta del PrOI en contra de la RPN. Entre el segundo año y el tercero, el consumo aparente calculado por la A.I disminuyó un 5%, toda vez que las importaciones crecieron un 39,7% y la producción nacional se contrajo un 6,4%; esto demuestra que la recomposición entre importaciones y producción nacional continuó, en contra de la RPN, aun cuando existió un cambio en el consumo aparente.

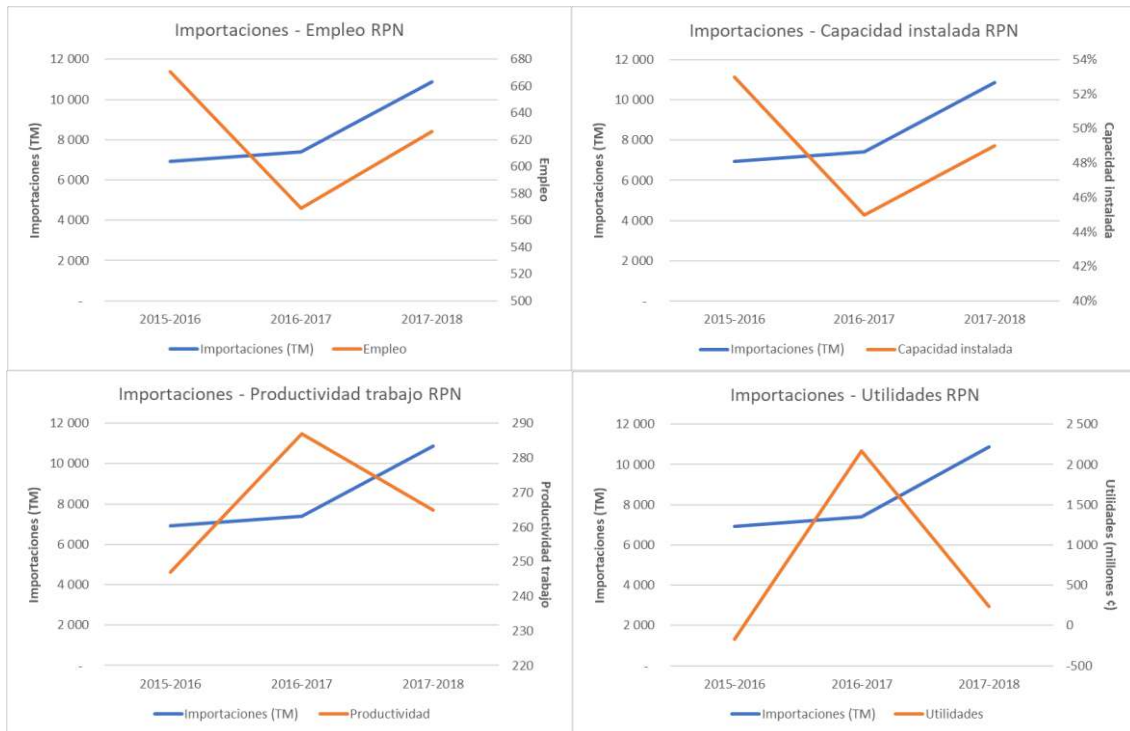
149. Que este Despacho está de acuerdo con los demás factores de no atribución esgrimidos por la A.I en el Informe DDC-INF-001-20.

IV.5 Análisis de Causalidad

150. Que para analizar el efecto del volumen de las importaciones del PrOI en la evolución de las principales variables económicas de la RPN, se procedió a graficar el comportamiento de estas compras externas con cada variable.

Figura N° 1
Volumen de las Importaciones del PROI y variables económicas de la RPN





151. Que las figuras anteriores muestran una tendencia decreciente de varias de las series económicas de la RPN, lo cual es coincidente con el incremento de las importaciones del PrOI en el periodo en estudio. Efectivamente, mientras las importaciones aumentan en los periodos 2016-2017 y 2017-2018, la evolución de la producción, las ventas y la participación de mercado del azúcar blanco y refino nacional tiende a disminuir. De igual forma, cuando el volumen de las importaciones del PrOI aumentan a una mayor tasa en el último año del POI, el volumen de la producción y las ventas nacionales aumentan su tasa de disminución.

152. Que el empleo y el uso de la capacidad instalada de la RPN disminuyen ante el aumento de las importaciones del PrOI solamente en el segundo año en análisis. Para el lapso 2017-2018 estas dos variables de la RPN aumentan, pero no alcanzan su nivel inicial, lo que señala un efecto que no ha sido posible recuperar.

153. Que ante el incremento de las importaciones en el último año en estudio, a una mayor tasa que el periodo anterior, la productividad de la mano de obra y las ganancias netas de la RPN mostraron un deterioro en su evolución.

154. Que los inventarios de azúcar blanco y refino nacional disminuyen durante todo el periodo, en tanto las importaciones aumentan. Sin embargo, este comportamiento se puede explicar cuando el volumen de las ventas del PrOI por parte de la industria nacional son mayores a la producción nacional. Efectivamente, las cifras de la Tabla N° 8 muestran que las ventas en toneladas métricas de azúcar blanco y refino superaron la producción nacional de ese producto durante el periodo en investigación. De esta manera, junto al aumento del volumen de las importaciones se observa una reducción tanto

del volumen de las ventas como de la producción nacional, pero las ventas son mayores durante todo el periodo, por lo que los inventarios tienden a disminuir.

155. Que al calcular el coeficiente de correlación entre el volumen de las importaciones del PrOI y cada una de las variables económicas de la RPN mencionadas anteriormente, se determinó una correlación negativa y alta para la producción, ventas, participación de mercado, utilidades e inventarios. Por su parte, si bien la correlación entre las compras externas del PrOI y las variables de empleo y uso de la capacidad instalada es negativa, el coeficiente es relativamente bajo. Por su parte, la correlación entre las importaciones y la productividad de la mano de obra es relativamente baja y presenta un signo contrario a lo esperado.

Tabla N° 9
Correlación de las importaciones del PROI y
las variables económicas de la RPN

| Volumen Importaciones | Coeficiente de correlación |
|-----------------------------------|----------------------------|
| Importaciones (TM) | 1 |
| Producción RPN (TM) | -0,9924 |
| Ventas RPN (TM) | -0,7383 |
| Participación de mercado RPN | -0,9969 |
| Inventarios RPN (TM) | -0,8223 |
| Empleo RPN | -0,0431 |
| Uso de la Capacidad instalada RPN | -0,1107 |
| Productividad mano obra RPN | 0,0532 |
| Utilidades RPN | -0,2486 |

Fuente: elaboración propia con datos del Expediente N°001-2019

156. Que del análisis antes citado se comprueba la coincidencia entre la tendencia creciente de las importaciones del PrOI con una disminución de la trayectoria de las variables económicas de la RPN, ya sea en la totalidad del periodo en estudio o en uno de los años más recientes del POI. Adicionalmente, existe una correlación negativa y alta entre las compras externas de azúcar blanco y refino y la mayoría de los factores económicos relacionados con la producción nacional.

157. Que los elementos cualitativos y cuantitativos señalados anteriormente, así como la información registrada del comportamiento de las importaciones y su impacto sobre la RPN, además de las proyecciones, permiten a esta Autoridad Decisora comprobar ineludiblemente que existe una relación de causalidad entre las importaciones del PrOI y la amenaza de daño grave a la Rama de Producción Nacional, daño que es inminente si no se toman medidas para contrarrestar tal situación mediante la adopción de una medida de salvaguardia.

IV.6 Cálculo del arancel por salvaguardia

158. Que en virtud de las consideraciones precedentes, a saber, un aumento de las importaciones del PrOI en tal cantidad que amenazan causar un daño grave a la RPN, tanto en términos absolutos como en

relación a la producción nacional; el deterioro general de las variables económicas de la RPN,; la capacidad productora y exportadora de azúcar por parte de Brasil, el nivel de inventarios que dispone la industria azucarera de ese país, las proyecciones que muestran una mayor producción futura de azúcar en ese país, así como el impacto que puede provocar el mayor exportador de azúcar en las cotizaciones internacionales y en el precio interno de ese producto; y la evidencia de una relación de causalidad entre las importaciones del PrOI y la amenaza de daño grave, esta Autoridad procedió a calcular el arancel correspondiente a la aplicación de una posible medida de salvaguardia definitiva.

159. Que para calcular el precio “CIF” de las importaciones, se utilizaron los registros de compras externas del PrOI para los últimos 6 meses del POI (abril – setiembre 2018). El análisis de esos datos muestra que la variabilidad de los precios es relativamente alta, determinándose un coeficiente de variación de 23% para el precio CIF en dólares estadounidenses por tonelada métrica. Asimismo, se analizaron los precios de las importaciones para los últimos 3, 2 y 1 mes, obteniéndose menores coeficientes de variación en esos periodos, de 22%, 19% y 19%, respectivamente.
160. Que al calcular la distribución estadística de los precios CIF de las importaciones de los últimos 6, 3, 2 y 1 mes, se observa que los precios entre los EUA\$420 y EUA\$430 muestran las mayores frecuencias de esas distribuciones. Para los últimos 3, 2 y 1 mes, la frecuencia de los precios en los rangos de EUA\$420 – EUA\$430 reflejan una frecuencia de 41%, 57% y 48%. Otros rangos de precios en importancia alcanzan en promedio un 26% de frecuencia en los periodos mensuales señalados anteriormente.
161. Que basado en el criterio de inmediatez, al utilizar el periodo más cercano del POI, y de representatividad, al emplear los precios de importación que registraron una mayor frecuencia en el periodo más cercano del POI, este Despacho consideró oportuno utilizar un precio CIF de las importaciones de EUA\$430 por tonelada métrica para comparar el costo de las importaciones con el equivalente costo del PrOI de la RPN. Este precio corresponde con la mayor frecuencia, en los meses más reciente del POI y en los que existe menor variabilidad de los precios de las importaciones.
162. Que se utilizaron las cifras de costos de importación y de la utilidad contenidos en el Expediente N°001-2019, aportados por las empresas importadoras del PrOI, ponderados por la importancia relativa de las compras externas de estas empresas. Por su parte, se emplearon las cifras declaradas por la industria nacional para determinar el precio del PrOI para la Rama de Producción Nacional.
163. Que para expresar los datos denominados en dólares estadounidenses en el equivalente a colones costarricenses, se utilizó el tipo de cambio promedio compra-venta de setiembre 2018, consistente con el precio CIF de las importaciones más frecuente en el último mes del POI.
164. Que el arancel correspondiente a la aplicación de una medida de salvaguardia definitiva al azúcar blanco y refino es aquel que iguala el precio nacional de ese producto con el de las importaciones, más los correspondientes gastos de importación.

Tabla N° 10
Detalle del cálculo del derecho de salvaguardia
En dólares estadounidenses y colones por tonelada métrica

| Detalle | Monto en EUA\$ | Monto en colones |
|---|-------------------|---------------------|
| 1. Precio de la RPN | | 574.151,81 |
| 2. Valor CIF importaciones | 430,0 | 248.894,39 |
| 3. Gastos de Importación | | 161.238,11 |
| a. DAI (45%) | 193,5 | 112.002,48 |
| b. Ley 6946 (1%) | 4,3 | 2.488,94 |
| c. Empaque | | 15.099,36 |
| d. Mano de obra directa | | 7.639,08 |
| e. Gastos indirectos de fabricación | | 24.008,25 |
| 4. Valor CIF + Gastos de importación (2+3) | | 410.132,50 |
| 5. Utilidad (15,9%) | | 65.170,05 |
| 6. Precio de las importaciones (4+5) | | 475.302,55 |
| 7. Diferencia (1 - 6) | | 98.849,26 |
| 8. Arancel salvaguardia | | 34,27% |

Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en el Expediente N°001-2019.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

165. Que las consideraciones precedentes, tanto de hecho como derecho, permiten a este Despacho declarar concluida la investigación, procediéndose a la determinación definitiva positiva sobre la existencia de pruebas claras que establecen una relación causal entre el aumento del volumen de las importaciones consideradas (artículo 2.1. del ASS) y la amenaza de daño grave en la RPN de azúcar - RPN- (artículo 4.2.a.b) del ASS). Existiendo conforme lo establecen los artículos 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo Sobre Salvaguardia y 6, 28.b), 32 y 34 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC), fundamento jurídico para la aplicación de una medida de Salvaguardia definitiva como fue solicitada por la RPN, y de carácter global en el marco de la Reglas de la OMC.
166. En esta perspectiva la aplicación de una medida de este tipo no debe concebirse como un reemplazo de las acciones que en el marco de una agenda paralela deben implementarse en apoyo del sector solicitante para mejorar su inserción en los mercados. De otra manera, una vez superada tal protección el sector podría estar ante las mismas disyuntivas a su situación de partida.
167. Su vigencia debe servir para implementar medidas que logren dar respuesta a los problemas estructurales que enfrenta la RPN, algunos de los cuales han sido reflejados al tenor de análisis que motiva la presente resolución, mejorando su competitividad y productividad, lo cual debe traducirse en beneficios en todos los eslabones de cadena que participan de la producción de azúcar, especialmente de los productores, quienes son los más afectados con las condiciones adversas que afectan la actividad. De ahí la necesidad de avanzar hacia el reajuste estructural de la RPN afectada desfavorablemente por los aumentos de las importaciones.

168. Sirva esta reflexión también para reafirmar la importancia del uso de las herramientas de defensa comercial y del fortalecimiento de las instancias a cargo de su aplicación, en tanto permiten balancear los beneficios del intercambio comercial con el apoyo al sector productivo nacional para competir en mejores condiciones en los mercados y continuar aportando al desarrollo económico y social del país.

POR TANTO
LA MINISTRA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO
RESUELVE:

De conformidad con los argumentos analizados en la parte considerativa de la presente resolución:

169. Se declara concluida la investigación y se emite una determinación definitiva positiva sobre la existencia de pruebas claras que establecen una relación causal entre el aumento del volumen de las importaciones consideradas (artículo 2.1. del ASS) y la amenaza de daño grave en la rama de producción nacional RPN- (artículo 4.2.a.b) del ASS). Existiendo conforme lo establecen los artículos 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo Sobre Salvaguardia y 6, 28.a), 32 y 34 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC), fundamento jurídico para la aplicación de una medida de Salvaguardia contra las importaciones de azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico (comercial) e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados, que de conformidad con el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías (sa) ingresan a Costa Rica bajo la Fracción Arancelaria 1701.99.00.00.

170. Autorizar a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda de Costa Rica la imposición de una medida de salvaguardia definitiva de un **34,27%** adicional sobre el nivel del arancel existente de **45%** del DAI para un total de 79,27% sobre el valor CIF, de todas las importaciones de *azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados*, sin importar el origen (principio NMF).

171. Conforme lo establecen los artículos 8.1 y 12.3 del ASS y 30 del Reglamento Centroamericano se otorga un plazo de treinta días calendario (30) para celebrar consultas a los gobiernos de Canadá y Brasil y cualquier otro Miembros de la OMC que tengan un interés sustancial. Dicho plazo entra a regir el día siguiente hábil a la última notificación de la presente resolución.

172. Dicha medida será aplicada por un período de **TRES años (3)** en los términos del artículo 7 del ASS y 32 del RC, período necesario para prevenir la materialización de un daño grave; la cual entrará en vigencia el día siguiente en el que concluya los treinta (30) días calendarios que se otorga a los países de la OMC, para que se celebren consultas previas en los términos de los artículos 8.1 y 12.3 del ASS y 30 del RC.

173. A fin de facilitar el reajuste de la RPN, se liberalizará progresivamente, a intervalos regulares, durante el periodo de aplicación tal y como se establece en el **Anexo II** de la presente resolución.

174. La presente medida no se aplica a los países en desarrollo, conforme al artículo 9 punto 1 del ASS.

175. Contra la presente resolución procede el recurso de revocatoria, para lo cual se cuenta con un plazo de tres días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de la última notificación de la presente resolución. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344, inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica.

176. Publíquese un extracto de la presente Resolución en el Diario Oficial La Gaceta y en uno de circulación nacional a costa de la parte solicitante. La versión completa póngase a disposición de todo el público por medio del sitio WEB del MEIC: www.meic.go.cr.

177. Notificar la presente resolución dentro de los 10 días posteriores a la fecha de su publicación en el Diario Oficial la Gaceta a todas las partes interesadas, entre ellos al Comité de Salvaguardia de la OMC y a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

NOTIFIQUESE:

178. Notifíquese de forma inmediata con las respectivas notificaciones, de conformidad con el RC e incorpórese copia de la presente resolución en el Expediente N° 001-2019. Los expedientes se encuentran disponibles en el despacho.

| | |
|------------------------|--|
| Edgar Herrera Echandi: | eherrera@laica.co.cr |
| Rigoberto Vega Arias: | rvega@laica.co.cr |
| Lucrecia Brenes: | lucreciabrenes@grupoaries.com |
| | jvargas@empagro.com |
| Celso Figueiredo: | celso.figueiredo@bmj.com.br |
| Viviana Santamaria | vsantamaria@catradeconsulting.com |
| Hellen Sibaja | hsibaja@empagro.com |
| Alexander Leon | alexander.leon@international.gc.cr |
| | secom.saojose@itamaraty.gov.br |
| | sicra@international.gc.ca |

Victoria Hernández Mora
Ministra

ANEXO N° I
TABLA DE ABREVIATURAS

A.I.: Autoridad Investigadora.
AAD: Acuerdo sobre Antidumping.
ASS: Acuerdo sobre Salvaguardias.
CA: Centroamérica.
CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.
CATSA: Central Azucarera Tempisque.
C.C.S.S: Caja Costarricense de Seguro Social.
CIF: Costo, Seguro y Flete. (Cost, Insurance, Freight)
DAI: Derecho Arancelario de Importación.
DDC: Dirección de Defensa Comercial.
DE: Decreto Ejecutivo.
DGA: Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
DUA: Declaración Única Aduanera.
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FOB: Franco a Bordo. (Free on board)
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.
LAICA: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.
LGAP: Ley General de Administración Pública.
MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
N.A.: No aplica.
N.D.: No disponible
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OP: Órgano de Apelación.
OMC: Organización Mundial de Comercio.
OSD: Órgano Superior de Diferencias.
PIB: Producto Interno Bruto.
POI: Periodo Objeto de Investigación.
P.P: Puntos porcentuales.
PROCOMER: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
PrOI: Producto Objeto de Investigación.
RC: Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia.
RPN: Rama Producción Nacional.
SA: Sistema Armonizado Centroamericano.
TICA: Tecnologías de la Información para el Control Aduanero.
TLC: Tratado de Libre de Comercio.
TM: Toneladas métricas.
UNICA: União da Indústria de Cana-de-Açúca.

ANEXO N° II

Que tomando en cuenta el periodo solicitado por la RPN de la aplicación de este posible arancel, este Despacho propone el calendario de liberación progresiva de la medida de salvaguardia detallado en el siguiente cuadro.

Calendario de liberación progresiva de la posible medida de salvaguardia

| Fecha | Desgravación | Arancel |
|---|---------------------|----------------|
| Fecha de entrada en vigencia | | 79,27% |
| 1er. año posterior a la fecha de entrada en vigencia | 11,42% | 67,85% |
| 2do. año posterior a la fecha de entrada en vigencia | 11,42% | 56,42% |
| 3er. año posterior a la fecha de entrada en vigencia | 11,42% | 45,00% |

Fuente: Elaboración propia.