

**Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas**

*Arbitraje  
de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21  
del Entendimiento relativo a las normas  
y procedimientos por los que se rige  
la solución de diferencias*

Laudo del Árbitro  
Julio Lacarte-Muró

## I. Introducción

1. El 1° de noviembre de 1996, el Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") adoptó (WT/DSB/M/25) el informe del Órgano de Apelación y el informe del Grupo Especial, modificado por el informe del Órgano de Apelación, en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas* (WT/DS8/11, WT/DS10/11 y WT/DS11/8). De conformidad con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 21 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD"), el Japón informó el 20 de noviembre de 1996 al OSD de su propósito en cuanto a la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD (WT/DSB/M/26). El Japón indicó que no podría aplicarlas inmediatamente, sino sólo en un "plazo prudencial" y no propuso al OSD un "plazo prudencial" para su aprobación por este órgano, como prevé el párrafo 3 a) del artículo 21 del *ESD*, sino que indicó que celebraría consultas con las demás partes en la diferencia, a saber el Canadá, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos, con el fin de determinar cuál era el plazo que había que considerar "prudencial". Las negociaciones no tuvieron éxito, y no se llegó al común acuerdo a que se refiere el párrafo 3 b) del artículo 21 del *ESD*. No obstante, las negociaciones con las Comunidades Europeas abocaron a un acuerdo sobre una reducción anticipada de los tipos de los derechos de aduana aplicados al whisky y al brandy como compensación por el retraso en la aplicación, pero ese acuerdo no prejuzga la posición de las Comunidades Europeas sobre el "plazo prudencial".

2. En ausencia del acuerdo a que se refiere el párrafo 3 b) del artículo 21 del *ESD*, los Estados Unidos solicitaron el 24 de diciembre de 1996 que el "plazo prudencial" fuera determinado mediante arbitraje vinculante, como prevé el párrafo 3 c) de ese mismo artículo. Al no haberse podido poner de acuerdo el Japón y los Estados Unidos para designar un árbitro en el lapso de 10 días previsto en la nota al párrafo 3 c) del artículo 21, los Estados Unidos solicitaron el 7 de enero de 1997 que el Director General designara un árbitro. Tras celebrar consultas con los Estados Unidos y el Japón, el Director General me designó árbitro el 17 de enero de 1997.

3. En una reunión celebrada para organizar los trabajos el 20 de enero de 1997, se convino en que todas las partes iniciales en la diferencia pudieran participar en el procedimiento de arbitraje, a pesar de que únicamente los Estados Unidos habían solicitado un arbitraje vinculante. Se convino además en que, dadas las circunstancias que concurrían en este caso, el plazo de 90 días establecido en el párrafo 3 c) del artículo 21 del *ESD*, que comenzaba el 1° de noviembre de 1996, no dejaba tiempo suficiente para realizar un examen completo del asunto, por lo que las partes acordaron prorrogar por

dos semanas el plazo para la emisión del laudo arbitral, con lo que dicho plazo expiraría el 14 de febrero de 1997. Las partes dieron garantías por escrito de que, a pesar de ello, aceptarían el laudo arbitral como "arbitraje vinculante" en el sentido del párrafo 3 c) del artículo 21.

4. El 27 de enero de 1997 se recibieron las comunicaciones escritas del Japón y de los Estados Unidos. El 28 de enero de 1997 recabé del Japón determinada información complementaria. El Japón respondió a esta solicitud prontamente, el 30 de enero de 1997.

5. Tras haber llegado a un consenso político sobre las reformas necesarias del régimen fiscal aplicado a las bebidas alcohólicas a mediados de diciembre de 1996, a raíz de las consultas que celebró con el partido del Gobierno (Partido Liberal Demócrata) y con los grupos de interés afectados, el Gobierno del Japón adoptó oficialmente su proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas (Ley N° 6, 1953) y lo presentó para su aprobación a la Dieta el 31 de enero de 1997 (fecha límite para la presentación de proyectos de nuevas leyes de carácter fiscal). En el presente procedimiento de arbitraje, el Gobierno del Japón ha insistido en que normalmente sería casi imposible modificar el proyecto de ley presentado a la Dieta.

6. El 3 de febrero de 1997 se celebró una audiencia, a la que asistieron las cuatro partes en la diferencia.

## **II. Legislación de aplicación propuesta**

7. En el proyecto actualmente sometido a la Dieta, el Gobierno del Japón propone que las recomendaciones y resoluciones del OSD en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas* se apliquen escalonadamente, en tres etapas. En la primera de ellas, que comenzaría el 1° de octubre de 1997, el Japón reduciría los tipos de los impuestos aplicados a los aguardientes "oscuros" (whisky, etc.) e incrementaría los de los aplicados al Shochu A y al Shochu B. Los tipos aplicables a uno y otro grupo de productos seguirían siendo mayores y menores, respectivamente, que los aplicados a los aguardientes blancos (vodka, etc.), es decir, que el tipo con el que han de converger todos los demás. Se aplicarían a los licores los mismos tipos que a los aguardientes blancos. En la segunda etapa, a partir del 1° de octubre de 1998, el tipo del impuesto aplicado al Shochu A se equipararía al aplicado a los aguardientes blancos y licores. El tipo del impuesto aplicado a los aguardientes oscuros (whisky, etc.) volvería a reducirse, pero seguiría siendo mayor (en un 3 por ciento) que el del impuesto aplicado a los aguardientes blancos y licores. El impuesto aplicado al Shochu B volvería a incrementarse, aunque

seguiría siendo menor que el aplicado a los aguardientes blancos y licores. En la tercera etapa, a partir del 1° de octubre del año 2001, el Japón incrementaría el tipo del impuesto aplicado al Shochu B hasta el nivel del aplicado a los aguardientes blancos y licores.

8. Con las reformas propuestas de la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas se aplicarían las recomendaciones y resoluciones del OSD dentro de los 23 meses siguientes al 1° de noviembre de 1996, salvo en la medida en que éstas afectan al Shochu B. En el caso del Shochu B, el aumento del impuesto se llevaría a efecto en tres etapas<sup>1</sup> y se daría pleno cumplimiento a las recomendaciones y resoluciones del OSD el 1° de octubre del año 2001, es decir, dentro de cinco años.

### III. Marco jurídico

9. Con carácter de obligación general y fundamental impuesta a todos los Miembros de la OMC, el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (el "*Acuerdo sobre la OMC*") dispone que cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones prescritas en el *Acuerdo sobre la OMC*. Con el fin de preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*, la OMC establece un sistema de solución de diferencias que se regula en el *ESD*.

10. Como principio básico del sistema de solución de diferencias de la OMC, el párrafo 3 del artículo 3 del *ESD* estipula lo siguiente:

Es esencial para el funcionamiento eficaz de la OMC y para el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los derechos y obligaciones de los Miembros la pronta solución de las situaciones en las cuales un Miembro considere que cualesquiera ventajas resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados se hallan menoscabadas por medidas adoptadas por otro Miembro.

y el párrafo 7 de ese mismo artículo del *ESD* establece que:

De no llegarse a una solución de mutuo acuerdo, el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será en general conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados.

---

<sup>1</sup>A partir del 1° de octubre de 1997, el impuesto aplicado al Shochu B aumentaría de 102.100 a 150.700 yen/kilolitro de alcohol, a partir del 1° de octubre de 1998 a 199.400 yen/kilolitro, y, por último, a partir del 1° de octubre del año 2001 a 248.100 yen/kilolitro.

11. El párrafo 1 del artículo 21 del *ESD* estipula que "para asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros, es esencial el *pronto cumplimiento* de las recomendaciones o resoluciones del OSD" (el subrayado es mío). Esta prescripción se desarrolla en el párrafo 3 del artículo 21 del *ESD*, según el cual "en caso de que no sea factible cumplir *inmediatamente* las recomendaciones y resoluciones, el Miembro afectado dispondrá de un plazo prudencial para hacerlo" (el subrayado es mío). En caso de que ese "plazo prudencial" se determine mediante arbitraje vinculante, como prevé el párrafo 3 c) del artículo 21 del *ESD*, ese precepto establece que una "directriz" para el árbitro ha de ser que el "plazo prudencial" no deberá exceder de 15 meses a partir de la fecha de adopción del informe del grupo especial o del Órgano de Apelación. No obstante, ese mismo precepto estipula que el "plazo prudencial" podrá ser superior o inferior a 15 meses, según las "circunstancias del caso". El *ESD* no define la expresión "circunstancias del caso".

#### **IV. Alegaciones de las partes**

##### *Estados Unidos*

12. En lo que respecta a las "circunstancias del caso" que es necesario tener en cuenta al determinar el "plazo prudencial" a los efectos del párrafo 3 c) del artículo 21 del *ESD*, los Estados Unidos aducen que sólo son pertinentes las siguientes:

- a) el carácter (ley, reglamento, decreto, etc.) y la complejidad técnica (simple modificación del tipo de un derecho de aduana o realización de cambios más complejos como la elaboración de una nueva norma científica) de las medidas que el Miembro ha de preparar, adoptar y aplicar; y
- b) el plazo mínimo en que el Miembro puede llevar a efecto la aplicación, actuando de buena fe.

13. Según los Estados Unidos, la cuestión de las "circunstancias del caso" no requiere, por lo tanto, una valoración desde el punto de vista de la política general, sino un análisis técnico del sistema legislativo o reglamentario nacional del país Miembro de que se trate. No deben tenerse en cuenta aspectos políticos, económicos y sociales internos. Los Estados Unidos sostienen que las dificultades económicas y/o sociales y la tensión política son inevitables siempre que un gobierno pretende poner fin a la protección que otorgaba antes a una rama de producción nacional. Según los Estados Unidos,

el hecho de tener en cuenta esos aspectos pondría en peligro la integridad del sistema de solución de diferencias de la OMC. Lo que debe decidir el árbitro es cuál es el plazo más breve en el que resulta factible la aplicación, y no si un plazo más largo haría esa aplicación menos gravosa y difícil para el Miembro que ha de llevarla a efecto.

14. Los Estados Unidos, aplicando al asunto concreto que se examina esas consideraciones de carácter general, sostienen que sería razonable determinar que el Japón puede efectuar las modificaciones necesarias de su sistema fiscal en abril de 1997, es decir, cinco meses después de la adopción de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Los Estados Unidos proponen ese plazo porque:

- a) está comprendido dentro del período de seis meses que al parecer sostiene el Japón que es necesario en general para modificar impuestos indirectos;
- b) es sobradamente suficiente para llevar a cabo la simple reforma de la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas necesaria para modificar los tipos de los impuestos aplicados a las bebidas alcohólicas;
- c) normalmente la Dieta promulga medidas fiscales en el mes de marzo de cada año; y
- d) las modificaciones fiscales suelen efectuarse al comienzo del ejercicio fiscal japonés.

15. Los Estados Unidos señalan además que el Japón ha demostrado anteriormente que puede introducir cambios en su Ley de Impuestos sobre las Bebidas Alcohólicas en un plazo breve. La reforma de la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas aprobada el 10 de abril de 1984 entró en vigor 20 días más tarde, y la legislación adoptada en aplicación de las recomendaciones del Grupo Especial de 1987 del GATT sobre el asunto *Japón - Derechos de aduana, impuestos y prácticas de etiquetado respecto de los vinos y bebidas alcohólicas importados*<sup>2</sup> y que implicaba reformas de mayor alcance, fue aplicada en un plazo de poco más de tres meses a contar desde la fecha en que se aprobó el correspondiente proyecto de ley.

---

<sup>2</sup>IBDD 34S/94, adoptado el 10 de noviembre de 1987.

16. De forma más general, los Estados Unidos aducen que los Miembros de la OMC tienen gran interés en sentar un precedente de pronto cumplimiento y plena aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Aunque teóricamente fuera posible llegar a un arreglo inmediato conforme al cual se compensaran en parte las pérdidas comerciales unidas a las deficiencias del proceso de aplicación que propone el Japón, a juicio de los Estados Unidos ese arreglo no repararía el perjuicio que supone para la competencia la violación persistente del principio de trato nacional. Los Estados Unidos señalan además que el hecho de que el Japón, que es una de las principales naciones comerciales del mundo, no cumpliera plenamente y en tiempo oportuno las recomendaciones y resoluciones del OSD iría en detrimento de la credibilidad del sistema de solución de diferencias de la OMC. Los Estados Unidos consideran que el hecho de permitir que se considere que un plazo de cinco años es un "plazo prudencial" tendría efectos devastadores sobre el sistema de solución de diferencias.

#### *Japón*

17. El Japón, aunque admite que, en general, el "plazo prudencial" debe fijarse en función del objetivo general de pronto cumplimiento del *ESD*, señala que tampoco cabe duda de que ese instrumento permite un cierto grado de flexibilidad. El Japón subraya que, aunque el párrafo 3 c) del artículo 21 del *ESD* indica que el período de 15 meses es una directriz para el árbitro en su decisión sobre la aplicación, ese plazo puede prorrogarse según las "circunstancias del caso". El Japón considera que no hay ninguna disposición en el *ESD* que estipule cuáles son las "circunstancias del caso" que hay que tener en cuenta y sostiene que deben examinarse atentamente todas y cada una de las circunstancias pertinentes a cada caso concreto. A juicio del Japón, en el caso que se examina un plazo de aplicación de 23 meses es un "plazo prudencial", porque una serie de "circunstancias del caso" lo justifican.

18. En primer lugar, el Japón cita como una de las "circunstancias del caso" pertinentes, las limitadas facultades del poder ejecutivo en materia de tributación y la necesidad de que la Dieta apruebe una ley en sentido formal para aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD. Dado que las modificaciones propuestas llevan aparejado un drástico aumento de los impuestos aplicados al shochu y, por consiguiente, son sumamente impopulares y han suscitado una oposición política considerable, el procedimiento de preparación y adopción de esas modificaciones ha sido y seguirá siendo difícil y complejo. A la dificultad y complejidad del proceso legislativo viene a sumarse el hecho de que el Gobierno actual no cuenta con mayoría en ninguna de las dos Cámaras de la Dieta.

19. En segundo lugar, el Japón cita como "circunstancia del caso" pertinente los efectos desfavorables del aumento de los impuestos para los consumidores y productores de shochu japoneses. En virtud de la reforma fiscal propuesta, el impuesto aplicado al Shochu A se multiplicará por 1,6 y el aplicado al Shochu B por 2,4. Según el Japón, un aumento del 240 por ciento, sin ningún escalonamiento, no tendría precedentes en la historia de ningún país desarrollado. El Japón aduce que, para atenuar los efectos negativos para los consumidores y productores del aumento de los impuestos aplicados a las bebidas alcohólicas, lo normal es escalar ese aumento en el tiempo. El Japón admite que en el caso del aumento del impuesto sobre las bebidas alcohólicas en 1989 no se procedió de esa forma, pero alega que la situación era entonces distinta. El aumento de los impuestos no era tan drástico y afectaba también al sake, que era un producto competidor. Además, los productores de shochu recibieron una ayuda financiera mayor en el marco de la aplicación del informe del Grupo Especial de 1987.

20. Por otra parte, el Japón señala que en abril de 1997 se producirá ya un aumento considerable del impuesto sobre el consumo, en cumplimiento de una decisión adoptada en noviembre de 1994, y que no resultaría aceptable un aumento simultáneo del impuesto sobre las bebidas alcohólicas y del impuesto sobre el consumo. El Japón observa además que los aumentos de gran alcance de los impuestos suelen llevarse a efecto con el intervalo de un año, para atenuar su impacto sobre los consumidores. En consecuencia, dado que el impuesto sobre el consumo será efectivo el 1º de abril de 1997, normalmente el aumento del impuesto sobre las bebidas alcohólicas habría de llevarse a efecto un año más tarde, el 1º de abril de 1998. Sin embargo, como, de ser así, la primera etapa de la reforma del impuesto sobre las bebidas alcohólicas se iniciaría después de transcurrido el "plazo prudencial" de 15 meses, el Japón ha propuesto adelantar el comienzo de la primera etapa de aplicación al 1º de octubre de 1997 (11 meses después de la decisión del OSD), lo que, según ese país, representa para él un gran esfuerzo y pone de manifiesto que el Japón tiene muy en cuenta la directriz de los 15 meses del párrafo 3 c) del artículo 21. A este respecto, el Japón alega además que, al adelantarse la primera etapa de aplicación (del 1º de febrero de 1998, es decir, 15 meses después de la decisión del OSD, al 1º de octubre de 1997, es decir, 11 meses después de la decisión del OSD), se genera para los importadores una ventaja equivalente a las desventajas derivadas del hecho de que la aplicación no se lleve plenamente a efecto dentro del plazo de 15 meses.

21. Por último, el Japón cita, como otra de las "circunstancias del caso" pertinentes, las limitaciones administrativas de la ejecución del régimen tributario. Las modificaciones propuestas del sistema fiscal habrán de ser notificadas y explicadas previamente a 180.000 mayoristas y minoristas, y ese proceso

de notificación requiere ya un período considerable. Además, el Japón aduce que los distribuidores de bebidas alcohólicas necesitarán tiempo para proceder a la adaptación de sus programas informáticos y su material publicitario.

22. El Japón, como factor importante subyacente a los argumentos antes expuestos, cita la rigidez del proceso interno para la adopción del presupuesto anual. En ese proceso, el gobierno, tras mantener intensas consultas con el partido gubernamental, adopta una decisión sobre el contenido de las posibles reformas fiscales a mediados de diciembre, para poder presentar a la Dieta el proyecto de presupuesto y todas las propuestas de legislación fiscal a finales de enero. En el curso de la audiencia, el Japón indicó que, normalmente, de no respetarse este calendario, la legislación fiscal en cuestión no puede ser modificada para el ejercicio fiscal siguiente. La Dieta no puede examinar proyectos de leyes tributarias fuera de este calendario.

23. Como ya se ha indicado, en el caso del Shochu B, con arreglo al actual proyecto japonés de reforma fiscal sólo se daría plenamente cumplimiento a las recomendaciones y resoluciones del OSD en octubre del año 2001, es decir, después de cinco años. El Japón admite que este plazo de cinco años no puede considerarse un "plazo prudencial" en el sentido del párrafo 3 c) del artículo 21 del *ESD* y por ello, como compensación del retraso en la aplicación, ha ofrecido a las Comunidades Europeas, los Estados Unidos y el Canadá una reducción anticipada de los tipos de los derechos de aduana sobre las bebidas alcohólicas negociados en el marco de la Ronda Uruguay. En tanto que las Comunidades Europeas han aceptado esta oferta, los Estados Unidos y el Canadá no la han aceptado. Por otra parte, el Japón, en relación con el Shochu B, alega que las diferencias de tributación que seguirán existiendo en el período comprendido entre octubre de 1998 y octubre del año 2001 no tendrán prácticamente efectos negativos sobre el whisky y el brandy importados, debido a que el nivel de esas diferencias será ya considerablemente menor que el actual. Según el Japón el hecho de que el Shochu B, en su mayor parte, se consuma en una región limitada del sur de la Isla Kyushu aminorará aún más los posibles efectos negativos de esas diferencias sobre el whisky o el brandy importados. Los Estados Unidos rechazan firmemente este último argumento y sostienen que de la información que le han facilitado los productores estadounidenses de bebidas alcohólicas se desprende lo contrario.

24. El Japón mantiene que las circunstancias que concurrían en la anterior diferencia relativa a la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas y que dieron lugar al informe del Grupo Especial de 1987 no deben influir en la determinación del plazo prudencial para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD. En consecuencia, según el Japón, la cuestión que nos ocupa

debe ser examinada en su propio contexto y a la luz de las "circunstancias del caso" antes expuestas. Por su parte, los Estados Unidos se remiten al informe del Grupo Especial de 1987 para demostrar que el Japón puede llevar a efecto las modificaciones de su Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas en un plazo considerablemente más breve que el que propone en este caso.

#### *Comunidades Europeas y Canadá*

25. Las Comunidades Europeas, sin pronunciarse acerca de si un plazo de 23 meses es o no, en el presente caso, un "plazo prudencial", manifiestan que en general el "plazo prudencial" debería ser de 15 meses.

26. En cambio, el Canadá sostiene que no cabe considerar que un plazo de 23 meses, y mucho menos uno de cinco años, sean un "plazo prudencial". Opina que las "circunstancias del caso" expuestas por el Japón no son pertinentes. El Canadá señala, por otra parte, que las "circunstancias del caso" se contraen siempre al caso concreto examinado, y que no cabe interpretar que tengan valor de precedente para los asuntos que se examinen en el futuro. Por último, el Canadá señala que el Japón parece sugerir que en el caso del Shochu B se requiere un plazo más largo (de cinco años) porque las diferencias de tributación que es necesario eliminar son mucho mayores que en el caso del Shochu A, lo que, según observa el Canadá, equivale a sostener que cuanto mayor es el grado de incompatibilidad con las obligaciones en el marco de la OMC, mayor es el plazo que debe concederse a un Miembro para que ponga sus medidas en conformidad con el *Acuerdo sobre la OMC*.

#### **V. Laudo**

27. Como se declara en el párrafo 2 del artículo 3 del *ESD*, el sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio. En consecuencia, todos los Miembros de la OMC están firmemente interesados en el pronto cumplimiento y la plena aplicación de las reglamentaciones y resoluciones del OSD. Ese interés se refleja claramente en las disposiciones del *ESD*, y especialmente en el párrafo 3 c) de su artículo 21, a tenor del cual el "plazo prudencial" para la aplicación no deberá exceder de 15 meses, salvo que las "circunstancias del caso" justifiquen un plazo más largo o más corto. En el asunto que se examina, no considero que las "circunstancias del caso" expuestas por el Japón y por los Estados Unidos justifiquen una desviación, en uno u otro sentido, de la "directriz" de los 15 meses. En consecuencia, he llegado

a la conclusión de que el "plazo prudencial" en el sentido del párrafo 3 c) del artículo 21 del *ESD* para que el Japón aplique las recomendaciones y resoluciones del OSD del 1º de noviembre de 1996 en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas* es de 15 meses.

Firmado en el original, en Ginebra, el 13 de febrero de 1997, por:

---

Julio Lacarte -Muró