



19 de noviembre de 2021

(21-8724)

Página: 1/7

Original: inglés

FEDERACIÓN DE RUSIA - DETERMINADAS MEDIDAS RELATIVAS A LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS NACIONALES Y EXTRANJEROS

SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL PRESENTADA POR LA UNIÓN EUROPEA

La siguiente comunicación, de fecha 17 de noviembre de 2021, dirigida por la delegación de la Unión Europea al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el artículo 6.2 del ESD.

El 22 de julio de 2021, la Unión Europea solicitó la celebración de consultas con la Federación de Rusia de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el artículo XXII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) con respecto a diversas medidas que favorecen a los productos nacionales y los servicios prestados por entidades rusas con preferencia a los productos importados y los servicios prestados por entidades extranjeras.

Las consultas se celebraron virtualmente el 13 de septiembre de 2021 con objeto de llegar a una solución satisfactoria de la cuestión, pero, lamentablemente, no permitieron resolver la diferencia.

En consecuencia, la Unión Europea solicita respetuosamente que se establezca un grupo especial, de conformidad con los artículos 4 y 6 del ESD, el artículo XXIII del GATT de 1994 y el artículo XXIII del AGCS, para que examine el asunto con arreglo al mandato uniforme previsto en el artículo 7.1 del ESD.

1. Las medidas en litigio

La Federación de Rusia ha adoptado varias medidas que forman parte de un programa más amplio de sustitución de las importaciones que tiene por objeto sustituir, mediante una combinación de restricciones e incentivos, a las mercancías importadas o los servicios prestados por entidades extranjeras por mercancías nacionales o servicios prestados por entidades rusas con respecto a la contratación de mercancías y servicios con fines no gubernamentales por determinadas entidades relacionadas con el Estado que no son organismos gubernamentales, entre ellas empresas de propiedad total o parcialmente estatal, empresas comerciales del Estado y entidades jurídicas encargadas de la ejecución de proyectos de inversión con ayuda estatal.

Los instrumentos jurídicos básicos rusos que rigen la sustitución de las importaciones con respecto a la contratación incluyen la Ley Federal N° 223-FZ de Contratación de Bienes, Obras y Servicios por Determinados Tipos de Entidades Jurídicas, de 18 de julio de 2011 (Ley 223)¹, que regula la contratación de determinadas entidades, entre ellas las empresas de propiedad estatal y las empresas comerciales del Estado, y la Ley Federal N° 488-FZ de Política Industrial,

¹ <http://government.ru/docs/all/100084/>.

de 31 de diciembre de 2014 (Ley 488)², que establece la política de sustitución de importaciones de la Federación de Rusia para los productos industriales abarcados por la Ley 223.³

Las respectivas leyes, decretos, etc. han sido aplicadas o pueden ser aplicadas por las entidades relacionadas con el Estado pertinentes y/o por las autoridades rusas competentes. La Unión Europea impugna las medidas respectivas tanto en sí como en su aplicación.

Las medidas en litigio pueden resumirse como sigue.

- a. Preferencia de precios concedida a las contrataciones realizadas por entidades relacionadas con el Estado que favorece a los productos de origen ruso y los servicios de entidades rusas

La Federación de Rusia concede preferencia a los productos de origen ruso y los servicios prestados por entidades rusas frente a los productos originarios de un país extranjero y los servicios prestados o suministrados por entidades extranjeras en el marco de las contrataciones realizadas por determinadas entidades relacionadas con el Estado. Esta preferencia de precios se establece, entre otros instrumentos, en la Ley 223, en particular en el artículo 3 8.1), y en el Decreto Nº 925 del Gobierno por el que se concede preferencia a los productos de origen ruso y las obras realizadas y los servicios prestados por entidades rusas frente a los productos originarios de un país extranjero y las obras realizadas y los servicios prestados por entidades extranjeras, de 16 de septiembre de 2016 (Decreto 925).⁴

La medida prevé la aplicación de una preferencia de precios de hasta el 30% en tres tipos distintos de licitaciones competitivas y subastas para la contratación de mercancías y servicios, realizada por una amplia gama de entidades relacionadas con el Estado. La Unión Europea impugna esta medida en tanto en cuanto se aplica a las compras no gubernamentales realizadas por entidades relacionadas con el Estado que no son organismos gubernamentales. La Unión Europea impugna esta medida en sí y también en su aplicación en los casos en que ha sido aplicada, en particular la aplicación del Decreto 925 por las entidades relacionadas con el Estado pertinentes y por autoridades competentes como el Servicio Federal Antimonopolio de Rusia.

- Por lo que respecta a los procedimientos de licitación (u otro método), el Decreto 925 establece que las ofertas de licitación para los productos de origen ruso y los servicios prestados por entidades rusas se evalúan mediante una reducción del 15% (o del 30% en el caso de los productos radioelectrónicos y el *software*) en el precio de su oferta de compra, mientras que los productos importados y los servicios prestados por entidades extranjeras se evalúan sobre la base de sus ofertas de precios reales (no reducidas), lo que aumenta considerablemente las posibilidades de que los proveedores rusos ganen la licitación. Los productos de origen ruso y los servicios prestados por entidades rusas se pagan efectivamente al precio de oferta, es decir, hasta un 30% más que el precio utilizado para evaluar las ofertas.
- En relación con las subastas (u otro método) en que el adjudicatario se determina mediante una reducción del precio contractual inicial (máximo) especificado en el aviso de contratación igual al valor del "escalón" mencionado en los pliegos de condiciones, si un proveedor de productos originarios de países extranjeros o un proveedor de servicios extranjero gana la subasta, el contrato se concluye a un precio un 15% (o un 30% en el caso de los productos radioelectrónicos y el *software*) inferior al precio contractual propuesto. Esta reducción de precios no se aplica a los ofertantes rusos.

² <http://government.ru/docs/all/101573/>.

³ Cabe señalar que la contratación estatal y municipal de bienes y servicios se rige por otro instrumento jurídico ruso, la Ley Nº 44-FZ del Sistema Contractual en la Esfera de la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios para Atender a las Necesidades Estatales y Municipales, de 5 de abril de 2013, y los instrumentos jurídicos subordinados enumerados en las respuestas las preguntas formuladas en el marco del examen de las políticas comerciales (documento WT/TPR/M/345/Add.1, pregunta 60).

⁴ <http://government.ru/docs/all/108260/>.

Otras disposiciones jurídicas pertinentes son, por ejemplo, el artículo 7.32.3 del Código de Infracciones Administrativas.

- En relación con las subastas (u otro método) en que el adjudicatario se determina mediante una reducción del precio contractual inicial (máximo) especificado en el aviso de contratación igual al valor del "escalón" mencionado en los pliegos de condiciones, si un proveedor de productos originarios de países extranjeros o un proveedor de servicios extranjero gana la subasta con una oferta en la que el precio contractual se reduce a cero y que da lugar al derecho a concluir un contrato, el contrato se concluye a un precio un 15% (o un 30% en el caso de los productos radioelectrónicos y el *software*) superior al precio contractual propuesto, algo que no sucede en el caso de los proveedores rusos de los productos o servicios respectivos.
- b. Requisito de obtener autorización previa para la compra de determinados productos de ingeniería

La Federación de Rusia supedita la compra de determinados productos fuera del territorio de Rusia por determinadas entidades relacionadas con el Estado a la obtención de una autorización no automática y arbitraria de un organismo gubernamental (la "Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones"). Esta medida se aplica a las compras para determinados proyectos de inversión con ayuda estatal (con inclusión de empresas privadas con participación estatal nula o limitada). Los proyectos de inversión con ayuda estatal afectados por esta medida se definen mediante un tamaño financiero mínimo y una ayuda financiera estatal mínima.

El procedimiento para la concesión de una autorización de compra de productos importados comprende, entre otros, los siguientes elementos:

- la obligación de que las entidades abarcadas por la medida elaboren y presenten listas de proyectos de inversión al Gobierno de Rusia, que inscribe esos proyectos de inversión en un registro específico;
- la obligación de indicar en las listas determinados productos de ingeniería necesarios para el proyecto;
- el examen de los proyectos de inversión inscritos en ese registro y la concesión de la autorización para comprar determinados productos de ingeniería necesarios para dichos proyectos de inversión fuera del territorio de Rusia por la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones, sin ningún criterio claro, transparente ni objetivo, aparte del objetivo evidente de sustituir los productos de ingeniería comprados fuera del territorio de Rusia por productos nacionales similares.

La Unión Europea impugna esta medida en sí y también en su aplicación en los casos en que ha sido aplicada por la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones y por cualquier otra autoridad competente.

Esta autorización para comprar productos importados se basa, entre otros, en los siguientes instrumentos jurídicos rusos:

- Ley Federal Nº 223-FZ de Contratación de Bienes, Obras y Servicios por Determinados Tipos de Entidades Jurídicas, de 18 de julio de 2011, y en particular el artículo 3.1 de esta Ley;
- Ley Federal Nº 488-FZ de Política Industrial de la Federación de Rusia, de 31 de diciembre de 2014, y en particular el artículo 18 1);
- Decreto Nº 1132 del Gobierno de la Federación de Rusia sobre el Mantenimiento del Registro de Contratos Concluidos por las Entidades Contratantes sobre la Base de los Resultados de la Contratación, de 2014 (conjuntamente con el "Reglamento sobre el Mantenimiento del Registro de Contratos Concluidos por las Entidades Contratantes sobre la Base de los Resultados de la Contratación")⁵;

⁵ <http://government.ru/docs/all/93472/>.

- Decreto N° 1516 del Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Aprobación de las Normas para la Selección de Proyectos de Inversión para su Inscripción en el Registro de Proyectos de Inversión y el Mantenimiento del Registro, de 30 de diciembre de 2015⁶;
 - Decreto N° 1485 del Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Aprobación de las Normas para la Determinación de los Precios Unitarios de los Productos de Ingeniería Mecánica Necesarios para la Ejecución de Proyectos de Inversión por Entidades Jurídicas, de 29 de diciembre de 2015⁷;
 - Decreto N° 1521 del Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Aprobación de los Criterios de Clasificación de Mercancías para Productos de Ingeniería Mecánica y los Precios Unitarios de los Productos de Ingeniería Mecánica por Encima de los cuales se Incluye Información sobre estos Productos en las Listas que Elaborarán las Entidades Contratantes o las Entidades Jurídicas de Futuros Requisitos aplicables a los Productos de Ingeniería Mecánica Necesarios para la Ejecución de Proyectos de Inversión, de 31 de diciembre de 2015⁸;
 - Decreto N° 785 del Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones, de 4 de agosto de 2015⁹;
 - Orden N° 2744-r del Gobierno, de 29 de diciembre de 2015¹⁰;
 - Orden N° 2781-r del Gobierno, de 31 de diciembre de 2015¹¹;
 - artículo 7.32.3 del Código de Infracciones Administrativas.¹²
- c. Contingentes mínimos para los productos nacionales en los procedimientos de contratación de determinadas entidades relacionadas con el Estado que favorecen a los productos de origen ruso

La Federación de Rusia ha adoptado contingentes reservados a los productos de origen ruso en el contexto de la contratación de mercancías por determinadas entidades relacionadas con el Estado. En particular, esta medida exige proporciones mínimas de productos de origen ruso como porcentaje del volumen de todos los productos comprados anualmente por cliente en un año determinado. La proporción mínima oscila entre el 1% y el 90% de las compras, en función de los productos específicos, y en el caso de muchos productos esos porcentajes aumentarán en 2022 y en los años "2023 y años posteriores", con 2021 como año de referencia. En la actualidad, la Federación de Rusia aplica esos contingentes a unos 250 productos. La Unión Europea impugna esta medida en tanto en cuanto se aplica a las compras no gubernamentales realizadas por entidades relacionadas con el Estado que no son organismos gubernamentales. La Unión Europea impugna esta medida en sí y también en su aplicación en los casos en que ha sido aplicada, en particular la aplicación de las proporciones mínimas por las entidades relacionadas con el Estado pertinentes y por las autoridades competentes.

Esta medida se basa, entre otros, en los siguientes instrumentos jurídicos rusos:

- Ley Federal N° 223-FZ de Contratación de Bienes, Obras y Servicios por Determinados Tipos de Entidades Jurídicas, de 18 de julio de 2011, en particular los artículos 3 5.2) y 3 8.1);

⁶ <http://government.ru/docs/all/105194/>.

⁷ <http://government.ru/docs/all/105068/>.

⁸ <http://government.ru/docs/all/105196/>.

⁹ <http://government.ru/docs/all/102958/>.

¹⁰ <http://government.ru/docs/all/105107/>.

¹¹ <http://government.ru/docs/all/105223/>.

¹² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d6aa4cbf552406efe036ac5795f27fd90be7b4be/.

- Ley Federal N° 488-FZ de Política Industrial de la Federación de Rusia, de 31 de diciembre de 2014, y en particular el artículo 18 1);
- Resolución N° 2013 del Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Proporción Mínima Obligatoria en la Contratación de Productos de Origen Ruso y su Cumplimiento por las Entidades Contratantes, de 3 de diciembre de 2020¹³;
- Resolución N° 616 del Gobierno de la Federación de Rusia por la que se prohíben los productos industriales originarios de Estados extranjeros en la contratación para atender a las necesidades estatales y municipales y se prohíben los productos industriales originarios de Estados extranjeros y las obras (servicios) realizadas por personas extranjeras en la contratación para atender a las necesidades de la defensa del Estado y la seguridad nacional, de fecha 30 de abril de 2020¹⁴;
- Resolución N° 878 del Gobierno de la Federación de Rusia, de fecha 10 de julio de 2019, sobre Medidas para Estimular la Producción Radioelectrónica en el Territorio de la Federación de Rusia en relación con la Contratación de Bienes, Obras o Servicios para Atender a las Necesidades Estatales y Municipales, por la que se modifica la Resolución N° 925 del Gobierno de la Federación de Rusia, de fecha 16 de septiembre de 2016, y se derogan determinados reglamentos del Gobierno de la Federación de Rusia¹⁵;
- artículo 7.32.3 del Código de Infracciones Administrativas.

La presente solicitud también abarca cualesquiera anexos o listas incorporados a las medidas, modificaciones, complementos, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación u otras medidas conexas.

2. Fundamentos de derecho de la reclamación con respecto a las medidas de Rusia

Las diversas medidas descritas *supra* parecen ser incompatibles con las obligaciones que corresponden a Rusia en virtud de los acuerdos abarcados, en particular:

- a. Normas en materia de preferencia de precios para las entidades relacionadas con el Estado
 - El párrafo 2 del Protocolo de Adhesión de la Federación de Rusia (WT/MIN/(11)/24 - WT/L/839) junto con el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de la Federación de Rusia a la OMC (WT/ACC/RUS/70 - WT/MIN/(11)/2), y en particular los párrafos 98, 99 y 1450 porque, en virtud de esta medida rusa, las empresas de propiedad del Estado o controladas por el Estado y las empresas con privilegios exclusivos o especiales que llevan a cabo actividades comerciales no efectúan las compras (para uso no gubernamental) con arreglo a consideraciones de carácter comercial, con inclusión, entre otras cosas, del precio, y no se dan a las empresas de los demás Miembros de la OMC oportunidades suficientes de conformidad con la práctica empresarial ordinaria para competir por la participación en tales compras.
 - El artículo III.4 del GATT de 1994 leído en conjunción con el artículo III.8 a) del GATT de 1994, porque al prever una preferencia de precios en favor de las mercancías de origen ruso en las licitaciones competitivas y subastas para la contratación de mercancías con fines comerciales por una amplia gama de entidades relacionadas con el Estado que no son organismos gubernamentales, la medida rusa concede a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a las leyes, reglamentos o

¹³ <http://government.ru/docs/all/131253/>.

¹⁴ <http://government.ru/docs/all/127752/>.

¹⁵ <http://government.ru/docs/all/122858/>.

prescripciones que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.

- El artículo XVII.1 del AGCS, leído en conjunción con el artículo XIII del AGCS, porque al prever una preferencia de precios para los servicios y los proveedores de servicios nacionales en la contratación de servicios con fines no gubernamentales por entidades relacionadas con el Estado que no son organismos gubernamentales, la medida rusa otorga a los servicios y a los proveedores de servicios extranjeros un trato menos favorable que el que dispensa a los propios servicios similares o proveedores de servicios similares de Rusia.
 - El artículo XVII.1 c) del GATT de 1994, leído en conjunción con el artículo XVII.2 del GATT de 1994, porque al establecer que una amplia gama de entidades relacionadas con el Estado apliquen una preferencia de precios en favor de los productos nacionales para uso no gubernamental, esta medida rusa impide que esas entidades actúen de conformidad con los principios generales de no discriminación prescritos en el GATT.
- b. Procedimiento de la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones para los productos extranjeros
- El párrafo 2 del Protocolo de Adhesión de la Federación de Rusia (WT/MIN/(11)/24 - WT/L/839) junto con el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de la Federación de Rusia a la OMC (WT/ACC/RUS/70 - WT/MIN/(11)/2), y en particular los párrafos 98, 99 y 1450 porque, en virtud de esta medida rusa, las empresas de propiedad del Estado o controladas por el Estado que llevan a cabo actividades comerciales no efectúan las compras para uso no gubernamental con arreglo a consideraciones de carácter comercial, incluidos el precio, la calidad, la disponibilidad, la comercialización y el transporte, y no darían a las empresas de los demás Miembros de la OMC oportunidades suficientes de conformidad con la práctica empresarial ordinaria para competir por la participación en tales compras.
 - El artículo III.4 del GATT de 1994, leído en conjunción con el artículo III.8 a) del GATT de 1994, porque al imponer el requisito de notificar las compras de determinados productos de ingeniería extranjeros fuera del territorio de Rusia y de obtener de la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones autorización previa para esas compras con fines no gubernamentales, la medida rusa concede a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a las leyes, reglamentos o prescripciones que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.
 - El artículo XI del GATT de 1994, porque al imponer un requisito de aprobación previa por la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones de la compra de determinados productos fuera del territorio de Rusia, esta medida rusa establece una restricción a la importación de determinados productos extranjeros en su territorio.
 - El artículo XVII.1 c) del GATT de 1994, leído en conjunción con el artículo XVII.2 del GATT de 1994, porque al disponer que las compras de determinados productos de ingeniería para uso no gubernamental de una amplia gama de entidades relacionadas con el Estado fuera del territorio de Rusia dependan de la autorización de la Comisión Gubernamental de Sustitución de las Importaciones, esta medida rusa impide que esas entidades actúen de conformidad con los principios generales de no discriminación prescritos en el GATT.
- c. Contingentes mínimos para los productos nacionales en los procedimientos de contratación
- El párrafo 2 del Protocolo de Adhesión de la Federación de Rusia (WT/MIN/(11)/24 - WT/L/839) junto con el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de la Federación de Rusia a la OMC (WT/ACC/RUS/70 - WT/MIN/(11)/2), y en

particular los párrafos 98, 99 y 1450 porque, en virtud de esta medida rusa, las empresas de propiedad del Estado o controladas por el Estado que llevan a cabo actividades comerciales no efectúan las compras (para uso no gubernamental) con arreglo a consideraciones de carácter comercial, incluida la disponibilidad, y no se dan a las empresas de los demás Miembros de la OMC oportunidades suficientes de conformidad con la práctica empresarial ordinaria para competir por la participación en tales compras.

- El artículo III.4 del GATT de 1994, leído en conjunción con el artículo III.8 del GATT de 1994, porque al exigir que, en lo que respecta a la contratación de mercancías con fines no gubernamentales, las entidades rusas relacionadas con el Estado que no son organismos gubernamentales compren determinadas cantidades de productos de origen ruso en el marco de sus actividades de contratación, la medida concede a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a las leyes, reglamentos o prescripciones que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.

- El artículo XVII.1 c) del GATT de 1994, leído en conjunción con el artículo XVII.2 del GATT de 1994, porque al exigir que las entidades relacionadas con el Estado compren determinadas cantidades de productos de origen ruso para la contratación de mercancías con fines no gubernamentales, la medida rusa prevé un trato discriminatorio de las mercancías de origen extranjero en comparación con las mercancías de origen ruso.

Las diversas medidas de la Federación de Rusia relativas a las prácticas de contratación de las entidades relacionadas con el Estado identificadas en la presente solicitud parecen anular o menoscabar las ventajas resultantes para la Unión Europea directa o indirectamente de los acuerdos abarcados.

La Unión Europea solicita que la presente solicitud se incluya en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias que se celebrará el 29 de noviembre de 2021.
