

# Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales



**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SE**

**Criterio sobre País Sustituto**



**Vivir Mejor**



# Contenido



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

- Introducción
- País sustituto – OMC - Acuerdo Antidumping y GATT 1994
- País sustituto – Marco regulatorio de México.
  - Ley de Comercio Exterior
  - Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
- Práctica Administrativa en México
  - 1993 – 1994
  - 2003 - 2006
- Derecho comparado
  - Los Estados Unidos de América
  - La Unión Europea
- Criterio propuesto
- Futuros desarrollos.





# Introducción



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

La definición de dumping requiere que se comparen los precios de exportación contra los precios de la mercancía investigada en el mercado doméstico del país de origen.

Cuando **los precios domésticos** no responden a señales de mercado sino a la determinación propia **de una economía centralmente planificada**, los precios domésticos **son generalmente inapropiados** para realizar la comparación.

El objeto de establecer un **país sustituto** es la de obtener una **aproximación adecuada** de lo que sería el **precio doméstico en condiciones de mercado** (o **sin las distorsiones** propias de la economía centralmente planificada).

La elección de un país sustituto adecuado permite un cálculo correcto del margen de dumping, lo que permite tener una cuota compensatoria apropiada.

Después de una etapa de calma, este se ha convertido en un asunto contencioso.



# Acuerdo Antidumping y GATT 1994



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

El Acuerdo Antidumping (AAD) no hace mención expresa al empleo de un país sustituto para el cálculo del valor normal. Sin embargo, en el Anexo al artículo VI del GATT 1994 señala:

*“En el caso de importaciones procedentes de un país cuyo comercio es objeto de un monopolio completo o casi completo y en el que todos los precios interiores los fija el Estado, la determinación de la comparabilidad de los precios a los fines del párrafo 1, puede ofrecer dificultades especiales y que, en tales casos, las partes contratantes importadoras pueden juzgar necesario tener en cuenta la posibilidad que una comparación exacta con los precios interiores de dicho país no sea siempre apropiada”.*

Este ha sido el fundamento para que los miembros de la OMC adopten, en su propio marco regulatorio, el uso del país sustituto para el cálculo del valor normal.



# País Sustituto en Marco Regulatorio de México



GOBIERNO FEDERAL

SE

Tanto la Ley de Comercio Exterior (LCE) y el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE) abordan el tema de País Sustituto.

El artículo 33 de la LCE –promulgada en 1993– trata el tema de país sustituto. Este artículo se reformó en 2003, para agregarle el segundo párrafo (economía de no mercado).

El artículo 48 del RLCE –publicado en el DOF en 1993– reglamenta el tema de País Sustituto. Se reformó el primer párrafo de este artículo en 2000 (economía de no mercado).

Documento de trabajo sin validez oficial



# El artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

**Artículo 33.-** En el caso de importaciones originarias de un país con economía centralmente planificada, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate el precio de la mercancía idéntica o similar en un **tercer país con economía de mercado**, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada para propósitos de la investigación. La determinación del valor normal se hará de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos anteriores.

Una economía centralmente planificada, salvo prueba en contrario, es aquella que no refleja principios de mercado. La Secretaría podrá determinar, para cada sector o industria bajo investigación, si ésta opera bajo principios de mercado. Las determinaciones anteriores las hará la Secretaría conforme a lo previsto en el Reglamento.



# El artículo 48 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior



GOBIERNO FEDERAL

SE

## Artículo 48...

Por país sustituto se entenderá un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada. La similitud entre el país sustituto y el país exportador se definirá de manera razonable, de tal modo que el valor normal en el país exportador, en ausencia de una economía planificada, pueda aproximarse sobre la base del precio interno en el país sustituto. En particular, para efectos de seleccionar al país sustituto, deberán considerarse criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien sujeto a investigación.

... De no existir ningún país sustituto con economía de mercado en el cual se produzcan mercancías idénticas o similares a las exportadas por el país con economía centralmente planificada, podrá considerarse como país sustituto el propio mercado mexicano.



# Hechos concretos



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

1. El país sustituto debe ser un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada.
2. El valor normal del país sustituto debe servir como base para obtener una estimación apropiada de lo que sería el valor normal del país exportador sin las distorsiones propias de una economía planificada.
3. Para seleccionar al país sustituto deberán considerarse criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien sujeto a investigación.
4. Sólo en el caso de que no exista otro país apropiado en el cual se produzca la mercancía idéntica o similar a la investigada exportada por el país con economía planificada, podrá considerarse a México como país sustituto.



# La práctica administrativa de México



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

1. La DGAIDS analizó cual había sido la práctica administrativa de la UPCI en la selección/determinación del país sustituto. Se pueden distinguir tres etapas :
  1. 1993 – 1994: No hay OMC, es el inicio de las investigaciones contra China.
  2. 2003 – 2006: Hay disciplinas OMC, se mantienen las investigaciones China.
  3. 2007 – 2008: Revisiones de China.
2. Entre 1993 y 1994 se emitieron 31 resoluciones finales en investigaciones que involucran a economías centralmente planificadas (China y Rusia). De esas, se analizaron 4 investigaciones para identificar los criterios de selección del país sustituto.
3. Entre 2003 y 2006 se analizaron 12 resoluciones finales para identificar los criterios de selección.
4. De 2007 a la fecha, se analizaron 3 resoluciones finales para conocer los criterios de selección.



# La práctica administrativa de 1993 – 1994.



GOBIERNO FEDERAL

SE

1. No hay AAD ni OMC. La Ley Reglamentaria del Art. 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior y el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional están vigentes.
2. Se analizaron los casos de:
  1. Calzado
  2. Juguetes
  3. Herramientas
  4. Prendas de vestir y otras confecciones textiles
  5. Máquinas.
3. La Secretaría seleccionó al país sustituto con los siguientes criterios:
  1. Por ser los hechos sobre los que tuvo conocimiento;
  2. Porque ninguna de las partes impugno la selección del País Sustituto elegido por la Secretaría;
  3. Porque las condiciones de fabricación del país sustituto son semejantes a las existentes en China;
  4. Porque el costo de la mano de obra es similar en los dos países.

# La práctica administrativa de 1993 – 1994.

País	Número de investigaciones	Investigaciones en que se ha utilizado como país sustituto
Estados Unidos	4	Calzado, juguetes, prendas de vestir y máquinas
Taiwán	4	Calzado, juguetes, prendas de vestir, máquinas
Corea del Sur	3	Calzado, prendas de vestir, máquinas
Tailandia	3	Calzado, juguetes, prendas de vestir,
Indonesia	2	Calzado, prendas de vestir,
Bangladesh	1	Prendas de vestir
Brasil	1	Máquinas
Filipinas	1	Prendas de vestir
Guatemala	1	Prendas de vestir
Hong Kong	1	Prendas de vestir
India	1	Calzado
México	1	Herramientas
Pakistán	1	Prendas de vestir
Singapur	1	Máquinas

Las resoluciones del DOF son breves y poco descriptivas. Respecto a la selección del país sustituto, las resoluciones se limitan a mencionar los criterios arriba enumerados, sin presentar análisis ni mayor explicación al respecto.



# La práctica administrativa de 2003 – 2006.



GOBIERNO FEDERAL

SE

1. AAD y OMC. La LCE y el RLCE están vigentes.
2. La Secretaría seleccionó de la siguiente forma:
  1. Se seleccionó al país sustituto propuesto por la producción nacional.
  2. Se tomó como válido que esa era la información disponible por los solicitantes.
  3. Del análisis de las pruebas presentes en los expedientes, se observa que en algunos casos, la argumentación de los solicitantes constituían prueba suficiente del hecho; en pocos casos la autoridad solicitó pruebas adicionales.
  4. La selección se sustentaba en la similitud del producto, la disponibilidad de los insumos utilizados y en la importancia que tenía como productor el país seleccionado.
  5. En pocos casos se argumentaron otro tipo de consideraciones o criterios económicos, como la intensidad en el uso de los factores de la producción. Sin embargo, ni en el expediente ni en las resoluciones se identifican los análisis de la autoridad para validar los criterios económicos argumentados.



# La práctica administrativa de 2003 – 2006.



Gobierno Federal

SE

País	Número de ocasiones	Investigaciones en que se ha utilizado como país sustituto
Estados Unidos	5	Hexametafostato de sodio, placa de acero (Rus y Ucr), gatos hidráulicos, cepillos de dientes, electrodos
Brasil	2	Clavos de acero y placa de acero (Rum)
Alemania	1	Sacapuntas
Chile	1	Llantas de construcción
Colombia	1	Productos de marroquinería
India	1	Hongos (champiñones enlatados)
Italia	1	Conexiones de acero

No se analizaba la pertinencia de la selección del país sustituto a la luz de lo que establece el artículo 48 del RLCE. Ergo, la selección del país sustituto no era un tema de conflicto para los solicitantes. Desconocimiento del artículo 48 del RLCE.



# Derecho Comparado



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

1. El artículo 48 del RLCE establece algunas disciplinas, aunque siguen siendo muy generales (y no necesariamente son las correctas o están alineadas para incentivar una adecuada participación de las partes).
2. La UPCI ha estudiado, entre otros, el sistema de dos economías. Cada una aborda el tema de país sustituto de formas diferentes. A continuación se presenta un breve resumen de:
  1. Estados Unidos – Surrogate Country
  2. Unión Europea – País Análogo

Documento de trabajo sin validez oficial



# Estados Unidos



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

1. En el Tariff Act de 1930, sección 773, apartado (c) se señala que en las investigaciones antidumping realizadas contra países que no tienen una economía de mercado, se calculará el valor normal mediante la valoración de los factores de producción utilizados en la producción de la mercancía investigada.
2. A los factores de producción se le incrementará un monto por concepto de gastos generales, de manufactura, así como, por utilidad. La valoración de los factores se basará en la mejor información disponible de los valores de cada factor encontrados en un país con economía de mercado que se considere apropiado. Los factores de producción considerados son los siguientes, aunque se pueden incluir otros:
  1. Horas de trabajo
  2. Cantidades de materias primas utilizadas.
  3. Cantidades de energía y otros servicios públicos utilizados.
  4. Costo de capital, incluyendo la depreciación de activos.



# Estados Unidos



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

3. El DOC utiliza los precios de los factores de producción en uno o más países con economía de mercado que tengan un nivel de desarrollo económico comparable al país investigado. La sección 351.408 señala con especial énfasis al producto interno bruto per cápita como elemento de medición del desarrollo de la economía en su conjunto. Debe utilizarse información públicamente disponible. El país sustituto debe ser un productor importante de la mercancía.
4. El trabajo será el factor que se designará de manera excepcional mediante una tasa salarial calculada cada año mediante un análisis de regresión que refleja la relación entre los salarios y el ingreso nacional en los países con economía de mercado. Este cálculo es público. Para los gastos generales, manufactura y la utilidad se utilizará la información de los productores de una mercancía idéntica o comparable en un país sustituto. Se puede hablar de la construcción del valor normal utilizando los precios de una economía de mercado similar .



# Estados Unidos



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

5. Existe una excepción que permite determinar el valor normal sobre la base del precio de una mercancía comparable, producida en uno o más países con economía de mercado (que tengan un nivel de desarrollo económico comparable con el país que no tiene una economía de mercado) y que sea vendida a otros países (incluyendo EUA). Esto aplicará en los casos en los que se considere que la información de los factores de producción es inadecuada para determinar el valor normal.
6. El DOC nos comunicó que no utilizaría a un país que tenga una cuota compensatoria sobre el bien investigado. No está escrito pero es la práctica administrativa con la que operan.

Documento de trabajo sin validez oficial



# Unión Europea



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

1. El Reglamento (CE) No. 384/96, del 22 de diciembre de 1995, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea no contiene disposiciones detalladas para la determinación de un país sustituto adecuado,
2. La jurisprudencia comunitaria detalla más ampliamente los criterios seguidos por la Comisión Europea en la selección del país sustituto adecuado. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha establecido unos criterios para la elección de un país análogo.

Documento de trabajo en validez oficial



# UE – Criterios TJCE



Gobierno  
Federal

SE

<b>Características físicas</b>	La similitud de las mercancías del país de exportación y el país análogo.
<b>Métodos de producción</b>	La comparabilidad de los métodos de producción, por ejemplo, manual o industrial y de la intensidad en el uso de sus factores de producción.
<b>Volumen de producción</b>	La representatividad del mercado del país comparado. Consideran que dicha representatividad existe cuando el volumen de producción representa, por lo menos el 5% de lo que exporta otro tercer país de mercancías similares a la CE. Dicho margen puede quedar fuera de consideración cuando existan otras circunstancias que permitan fundamentar la representatividad del mercado considerado.
<b>Insumos</b>	El acceso comparable a materias primas, ya sea por ser productor de las mismas o por participar en esos mercados
<b>Apertura del mercado</b>	No solo se revisa que prevalezcan condiciones de competencia entre varios productores, la inexistencia de acuerdos para la fijación de precios, ni el establecimiento de precios oficiales, sino el acceso de esa mercancía, de otros orígenes, al mercado doméstico. También se revisa que no haya un tratamiento diferencial a las mercancías producidas nacionalmente (Acero – Estados Unidos)
<b>No imposición de cuotas</b>	La inexistencia de derechos antidumping en el país sustituto para las mercancías idénticas o similares en comparación.
<b>Disponibilidad de la información</b>	Incluida la disponibilidad de información del productor en el país de comparación para participar en la investigación.

Docu



# Criterios para determinar al País Sustituto – México



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

En las recientes resoluciones de la UPCI se han considerado los siguientes factores para validar/elegir países sustitutos (con prelación):

1. Que el bien sea el mismo o similar;
2. Similitud del proceso productivo – intensidad de los factores de producción;
3. Que el país propuesto tenga un nivel de desarrollo económico comparable al investigado para que el precio de los factores se aproxime a la realidad lo más posible, sin las distorsiones propias de la economía centralmente planificada;
4. Participación en la producción o exportación mundial del bien investigado;

Documento de trabajo sin validez oficial



# Criterios para determinar al País Sustituto – México



GOBIERNO FEDERAL

SE

5. Qué el país sustituto no tenga barreras comerciales en el mercado doméstico que distorsione su valor normal; y,
6. Disponibilidad de la(s) principal(es) materia(s) prima(s) para la elaboración del producto investigado (poco relevante en caso de commodities).

Otros factores que se han considerado pero que requieren aún más trabajo:

7. Que el país propuesto no esté siendo investigado por dumping en ese mismo producto ni que tenga medidas antidumping vigentes (no elimina directo pero requiere una prueba adicional de no distorsión en el mercado interno).

Un mismo factor puede tener valuaciones discretas (si o no) o de grado (uno mejor que otro).

# Otros aspectos aún en consideración...

1. Generalmente, ninguna de las partes controla la información de un tercer país, ¿qué sucede si hace falta información relevante?
2. Si una de las partes tiene control sobre la información del tercer país, ¿se vuelve responsable de la información (aplicaría el 6.8 del AAD)?
3. ¿La falta de información puede obligar a cambios en la prelación de preferencias de la página anterior? ¿Qué papel debe jugar la disponibilidad?
4. ¿sigue siendo válido el principio de “El que afirma, prueba”?
5. En que momento se debe definir el país sustituto apropiado.
6. ¿Se publica la determinación del país sustituto?
7. ¿Cómo evaluar la calidad de los estimadores?

Documento de trabajo sin validez oficial

# GRACIAS



**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SE**



**Vivir Mejor**

# La práctica administrativa de 2007 – 2008.

1. AAD y OMC. La LCE y el RLCE están vigentes. La Secretaría analiza y valora los argumentos presentados por las partes respecto al país sustituto propuesto.
2. Breve revisión de dos casos:
  1. Venezuela.
    1. Se propone como país sustituto a Venezuela, bajo el argumento de que en la investigación original este fue el país sustituto.
    2. DGAIDS tiene dudas si Venezuela es un país idóneo.
    3. Se somete a Venezuela a una revisión de las condiciones de economía de mercado.
    4. Se identifican políticas económicas que, a las luz del artículo 48 de I Reglamento, son incompatibles con una economía de mercado
    5. Se determinó que Venezuela no es un país sustituto idóneo.
  2. Italia.
    1. Es autosuficiente en la producción de acero crudo
    2. Yr
    3. Uty



# El artículo 48 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior



Gobierno  
Federal

SE

**Artículo 48.**-Para los efectos del artículo 33 de la Ley, se entenderá por economías centralmente planificadas, independientemente del nombre con el que se les designe, salvo prueba en contrario, aquellas cuyas estructuras de costos y precios no reflejen principios de mercado, o en las que las empresas del sector o industria bajo investigación tengan estructuras de costos y precios que no se determinen conforme a dichos principios. Lo anterior, de manera que en ambos casos las ventas del producto idéntico o similar en tal país no reflejen el valor de mercado, o el valor de los factores de producción utilizados para fabricar un producto idéntico o similar en un tercer país con economía de mercado. A fin de determinar si una economía es de mercado, se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: que la moneda del país extranjero bajo investigación sea convertible de manera generalizada en los mercados internacionales de divisas; que los salarios de ese país extranjero se establezcan mediante libre negociación entre trabajadores y patrones; que las decisiones del sector o industria bajo investigación sobre precios, costos y abastecimiento de insumos, incluidas las materias primas, tecnología, producción, ventas e inversión, se adopten en respuesta a las señales de mercado y sin interferencias significativas del Estado; que la industria bajo investigación posea exclusivamente un juego de libros de registro contable que se utilizan para todos los efectos y que son auditados conforme a criterios de contabilidad generalmente aceptados; que los costos de producción y situación financiera del sector o industria bajo investigación no sufran distorsiones en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pagos de compensación de deudas, u otros factores que se consideren pertinentes.

Por país sustituto se entenderá un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada. La similitud entre el país sustituto y el país exportador se definirá de manera razonable, de tal modo que el valor normal en el país exportador, en ausencia de una economía planificada, pueda aproximarse sobre la base del precio interno en el país sustituto. En particular, para efectos de seleccionar al país sustituto, deberán considerarse criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien sujeto a investigación.

La mercancía sobre la cual se determine el valor normal deberá ser originaria del país sustituto. Cuando el valor normal se determine según el precio de exportación en un país sustituto, dicho precio deberá referirse a un mercado distinto de México. De no existir ningún país sustituto con economía de mercado en el cual se produzcan mercancías idénticas o similares a las exportadas por el país con economía centralmente planificada, podrá considerarse como país sustituto el propio mercado mexicano.



# Puntos identificados



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

Idealmente, la regulación debería darnos certidumbre/claridad sobre los siguientes aspectos:

los factores a considerar para aceptar o desechar una propuesta de país sustituto;

la prelación o ponderación de los factores;

el momento de la investigación se define el país sustituto;

claro de quién es responsable la información;

consciencia de qué sucede si falta información;

una guía metodológica para que cualquiera pueda repetir el ejercicio y llegar al mismo resultado

mecanismos para, entre dos buenas propuestas, elegir la mejor (disponibilidad de información, mayor similitud de condiciones de desarrollo económico, participación del mercado exterior);