



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 013-2021/CDB-INDECOPI

A : Miembros de la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias

De : Secretaría Técnica de la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias

Asunto : Evaluación del inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de calzado en materia de salvaguardias

Fecha : 10 de febrero de 2021

SUMILLA

Expediente No. : 003-2021/CDB
Materia : Salvaguardias
Solicitante : De oficio
Producto objeto de análisis : Calzado



ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES	8
II.	EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS.....	12
III.	ANÁLISIS	18
A.	DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR	19
A.1.	Producto importado.....	20
A.2.	Producto nacional.....	21
A.3.	Análisis de producto similar o directamente competidor.....	23
B.	DETERMINACIÓN DE UN POSIBLE AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE CALZADO	25
B.1.	Aumento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos a la producción.....	25
C.	CONCLUSIONES.....	40
	ANEXO N°1	43



RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente Informe contiene el análisis técnico para evaluar si corresponde disponer el inicio de oficio un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de calzado, según lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
2. Dicha evaluación se sustenta en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR, que reglamenta en el ámbito nacional las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC (en adelante, **Reglamento sobre Salvaguardias**), conforme al cual la autoridad competente podrá, en circunstancias especiales, decidir el inicio de oficio de un procedimiento de investigación, en caso tenga indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional (en adelante, **la RPN**), como consecuencia del aumento significativo de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción nacional.
3. Al respecto, se ha verificado que en este caso concurren circunstancias especiales previstas en el Reglamento sobre Salvaguardias que habilitan a la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias (en adelante, **la Comisión**) a evaluar si corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación a las importaciones de calzado en materia de salvaguardias. Ello, pues a partir de la información disponible se aprecia que la industria nacional de calzado se encuentra atomizada, no se encuentra organizada y, además, la autoridad rectora del sector industrial en el país, el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**), ha informado a la Comisión que la industria de calzado es de interés nacional debido a su relevancia en la economía peruana, al constituir una importante fuente de generación de empleo en el país a través de micro, pequeñas y medianas empresas.
4. Se ha determinado también que el calzado producido localmente y el calzado importado pueden ser considerados como productos similares y directamente competidores, en los términos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento nacional. Ello, pues ambos productos comparten las mismas características físicas; son empleados para los mismos fines; son elaborados en base a las mismas materias primas y siguiendo el mismo proceso productivo; son colocados en el mercado bajo los mismos canales de comercialización; se clasifican bajo las mismas subpartidas arancelarias; y, son comercialmente intercambiables en el mercado peruano en donde compiten.
5. A efectos de verificar el aumento significativo de las importaciones de calzado durante el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), se tomaron en consideración los criterios establecidos en los pronunciamientos del Órgano de Apelación de la OMC sobre el particular. Así, dicho órgano ha destacado que en una investigación en materia de salvaguardias no basta con verificar cualquier aumento en la cantidad de las importaciones del producto importado, sino que resulta necesario demostrar que tales importaciones han aumentado “en tal cantidad” que causen o amenacen causar un daño grave a la RPN. Para tales efectos, se requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante para causar o amenazar con causar un daño grave a la RPN.

6. Como se explica de manera detallada en el Informe, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial no demuestra que, durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020, se haya producido un aumento de las importaciones de calzado en tal cantidad y en condiciones tales que amenacen causar daño grave a la industria nacional de calzado, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

- Aumento de las importaciones de calzado en términos absolutos: entre 2017 y 2019, las importaciones de calzado registraron un incremento acumulado de 18.2%, lo que no representa un aumento que sea lo bastante importante para que amenace causar un daño grave a la industria nacional de calzado. Incluso, la evolución registrada por las importaciones entre los años antes indicados muestra que el ritmo de crecimiento de tales importaciones experimentó un comportamiento prácticamente constante durante el periodo 2017 - 2019. En efecto, en los años 2018 y 2019, las importaciones registraron tasas de crecimiento de 9.0% y 8.4%, respectivamente, lo que no evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente. Siendo ello así, no se verifica que las importaciones de calzado hayan registrado un aumento *en tal cantidad* que pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Asimismo, entre enero y junio de 2020, el volumen de las importaciones de calzado registró una reducción de 22.0% respecto a similar periodo de 2019, lo cual coincidió con la suspensión de actividades económicas en general, asociada a la aplicación de las medidas de restricción (entre marzo y mayo de 2020), para contener el COVID-19.

Además, se ha observado que, entre 2017 y 2019, la desaceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones de calzado coincidió con un comportamiento prácticamente constante (-0.1%) del precio FOB de tales importaciones. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), la reducción de las importaciones (22.0% respecto a similar semestre de 2019) coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (17.5%).

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de calzado han aumentado en términos absolutos, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la industria nacional de calzado, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Adicionalmente, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional¹, la información disponible en esta

¹ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2020, se aprobó la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional. Al respecto, por Decreto Supremo 101-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 4 de junio de 2020, se dispuso que a partir del mes de junio de este año se inicie la Fase 2, por la cual se reanudaron las actividades de comercio para centros comerciales, conglomerados y tiendas por departamento, para atención directa al público, con aforo de hasta el 50%. Luego, por Decreto

etapa de evaluación inicial muestra que, en el tercer trimestre de 2020 (julio - setiembre), el volumen de las importaciones de calzado (13,164 miles de pares) no superó el volumen promedio de las importaciones de calzado registrado en similares trimestres del periodo 2017 - 2019 (15,008 mil pares), lo cual indica que las importaciones no han experimentado variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

- *Aumento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional:* entre 2017 y 2019, las importaciones de calzado registraron, en términos relativos a la producción nacional, un incremento acumulado de 32.5 puntos porcentuales. No obstante, dicho incremento se produjo de manera gradual, lo que no evidencia un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de tales importaciones. Siendo ello así, no se verifica que las importaciones de calzado en términos relativos a la producción hayan registrado un aumento *en tal cantidad* que pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En efecto, en los años 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de calzado fue 9.0% y 8.4%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.0% y -5.7%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 9.7 y 22.8 puntos porcentuales en los años 2018 y 2019, respectivamente.

Adicionalmente, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), en un contexto de contracción de la actividad económica general (entre marzo y mayo de 2020) asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de calzado experimentaron un incremento de 20.1 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional. Ello, debido a que las importaciones de calzado registraron una reducción de menor magnitud (22.0%) a la de la producción nacional (32.2%), respecto a similar semestre de 2019.

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de calzado han aumentado en términos relativos a la producción nacional, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la industria nacional de calzado en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7. Considerando que no se ha verificado la existencia de un aumento significativo de las importaciones de calzado en los términos establecidos en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no corresponde proseguir con el análisis técnico de los demás elementos requeridos por dicha norma y por el Reglamento sobre Salvaguardias para evaluar el posible inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de calzado.

Supremo 117-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 30 de junio de 2020, se dispuso que a partir julio de 2020 se inicie la Fase 3, por la cual se reanudaron las actividades de comercio en tiendas en general, con aforo de hasta el 50%.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

8. Por tanto, al no verificarse el cumplimiento de las condiciones jurídicas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias, no corresponde disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de calzado en materia de salvaguardias.

**Cuadro de asuntos de la OMC citados en este Informe**

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Argentina-calzados</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , adoptado el 12 de enero de 2000.
	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a la importación de calzado</i> , adoptado el 12 de enero de 2000.
<i>CE – Amianto</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas – Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto</i> , adoptado el 05 de abril de 2001.
<i>Corea - productos lácteos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea – Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , adoptado el 12 de enero de 2000.
<i>Estados Unidos – Hilados de algodón</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán</i> , adoptado el 05 de noviembre de 2001.
<i>Estados Unidos – gluten de trigo</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , adoptado el 19 de enero de 2001.
<i>Estados Unidos - determinados productos de acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , adoptado el 10 de diciembre de 2003.

I. ANTECEDENTES

9. En cumplimiento de las funciones asignadas como autoridad encargada de evitar y corregir las distorsiones de la competencia generadas por la importación de productos objeto de prácticas de dumping o subvenciones, así como autoridad investigadora en materia de salvaguardias, la Comisión desarrolla permanentemente labores de monitoreo de mercados para evaluar el impacto que las importaciones podrían generar sobre el desempeño de sectores productivos con una importante incidencia en la economía nacional.
10. En ese contexto, por Oficio N° 00000306-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, complementado por Oficio N° 00000330-2020-PRODUCE/DVMYPE-I², recibidos el 10 y el 17 de setiembre de 2020, respectivamente, el Viceministerio de MYPE e Industria de PRODUCE, puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de calzado. Lo anterior, al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en adelante, **el GATT de 1994**) y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, indicando que la industria nacional de calzado se encuentra atravesando por una difícil situación a causa del incremento de las importaciones. Según señaló dicho Ministerio, la referida industria es de interés nacional por su importante relevancia en la estructura productiva de la economía nacional, así como por los empleos que genera en el país a través de la actividad realizada por las micro, pequeñas y medianas empresas.
11. Al respecto, la Secretaría Técnica de la Comisión (en adelante, la **Secretaría Técnica**) efectuó actuaciones indagatorias a fin de recopilar información sobre la estructura del sector productivo nacional de calzado, la evolución de las importaciones peruanas de calzado, así como del desempeño económico de los productores nacionales de dicho producto.
12. Las actuaciones indagatorias realizadas ante entidades de la administración pública se detallan a continuación.
 - **Información solicitada a PRODUCE**
13. Mediante Oficio N° 092-2020/CDB de fecha 2 de noviembre de 2020, se solicitó a PRODUCE que precise la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 3 y 4 (en adelante, **CIU**) correspondiente a las actividades productivas de las empresas nacionales que elaboran calzado, así como información relativa a los indicadores económicos de la industria nacional, según tipo de producto fabricado por cada empresa y el material de la parte superior del calzado. Adicionalmente, se solicitó a dicho Ministerio que indique la representatividad de

² Al respecto, mediante Oficio N° 00000330-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, PRODUCE adjuntó el Informe N° 005-2020-PRODUCE/DGPAR, en el que se indica que la evolución imprevista de las circunstancias que habría propiciado un aumento significativo de las importaciones de calzado está asociada a la pandemia originada por el COVID-19 y las medidas dictadas por el gobierno peruano para contenerla.

Además, PRODUCE proporcionó, entre otra, información sobre las subpartidas arancelarias bajo las cuales se clasifica el calzado fabricado localmente, así como información sobre el volumen de las importaciones de dicho producto.

En dicha oportunidad, PRODUCE precisó que los productores nacionales de calzado enfrentan una amenaza de daño grave, la cual estaría siendo propiciada, entre otros factores, por un exceso de la capacidad instalada y la acumulación de existencias de calzado a nivel mundial.

los datos asociados a la producción de calzado, respecto a la producción nacional total del referido producto.

- (i) Por Oficio N° 0000089-2020-PRODUCE/OGEEIEE recibido el 11 de noviembre de 2020, PRODUCE atendió parcialmente el pedido de información antes indicado, proporcionando específicamente información relativa a los códigos CIU bajo los cuales se clasifican las actividades productivas de las empresas que fabrican calzado, así como el listado de empresas que fabrican dicho producto. Asimismo, proporcionó información relativa a los indicadores de producción de la industria nacional de calzado según tipo de producto fabricado y la representatividad de dichos datos asociados a la producción de calzado.
- (ii) Mediante Oficio N° 094-2020/CDB-INDECOPI de fecha 3 de noviembre de 2020, la Comisión puso en conocimiento de PRODUCE que se encontraba recopilando, a través de actuaciones indagatorias en coordinación con otras entidades, la información necesaria para efectuar el análisis técnico conducente a determinar si corresponde o no iniciar de oficio un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de calzado. Asimismo, por medio del referido oficio, la Comisión solicitó a PRODUCE que proporcione la siguiente información, en caso contase con la misma:
 - a) Características físicas, insumos, usos, canales de comercialización y tipos de calzado fabricados localmente e importados en el país.
 - b) Datos sobre el valor y el volumen mensual de las importaciones de calzado, en términos absolutos y en términos relativos a la producción nacional.
 - c) Información sobre los Códigos CIU (Rev. 3 y 4) bajo los cuales se clasifican las actividades productivas de las empresas nacionales productoras de calzado.
 - d) Relación de productores nacionales de calzado, indicando su razón social y número de Registro Único del Contribuyente (RUC), así como los diferentes tipos de artículos que fabrican cada uno de ellos.
 - e) Datos mensuales sobre la producción, ventas internas, capacidad instalada, utilización de la capacidad, empleo, salarios, productividad, existencias y margen de ganancias o pérdidas, de los productores nacionales de calzado.
 - f) Datos sobre la parte del mercado interno absorbida por las importaciones de calzado.
 - g) Respecto a la posible existencia de una amenaza de daño grave a la producción nacional, información sobre un posible exceso de capacidad instalada para la producción de calzado en los países proveedores del mercado peruano, así como datos de la posible acumulación de existencias de calzado en los países proveedores del mercado peruano.

Por Oficio N° 00000546-2020-PRODUCE/DVMYPE-I recibido el 11 de diciembre de 2020, PRODUCE atendió el pedido de información antes indicado.

- **Información solicitada a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)**

- (i) Mediante Oficio N° 075-2020/CDB-INDECOPI de fecha 2 de octubre de 2020, reiterado por Oficio N° 100-2020/CDB-INDECOPI de fecha 17 de noviembre de 2020, se solicitó a SUNAT que proporcione información sobre el volumen y el valor de las importaciones de calzado.

Mediante comunicación electrónica de fecha 14 de diciembre de 2020, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

- (ii) Mediante Oficio N° 093-2020/CDB-INDECOPI de fecha 2 de noviembre de 2020, reiterado por Oficio N° 099-2020/CDB-INDECOPI de fecha 17 de noviembre de 2020, se solicitó a SUNAT que proporcione información sobre las ventas mensuales sujetas al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV), según el código CIIU 1920 (Rev. 3), así como información sobre la base imponible para la determinación del pago del IGV y el Impuesto a la Renta (IR) de las empresas que desarrollan las actividades económicas clasificadas bajo el código CIIU 1920 (Rev. 3).

Por Oficio N° 000040-2020-SUNAT/7B2000 recibido el 9 de diciembre de 2020, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

- (iii) Mediante Oficio N° 102-2020/CDB-INDECOPI de fecha 26 de noviembre de 2020, se solicitó a SUNAT que proporcione información sobre el valor de las ventas de calzado sujetas al pago del IGV, así como la participación de las empresas del sector de producción de calzado en la base imponible para la determinación del pago del IGV y el IR del total de empresas que desarrollan las actividades económicas clasificadas bajo el código CIIU 1920 (Rev. 3), correspondiente al ejercicio fiscal del periodo 2017 – 2019.

Por Oficio N° 000037-2020-SUNAT/7B2000 recibido el 10 de diciembre de 2020, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

- **Información solicitada al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**

Mediante Oficio N° 076-2020/CDB-INDECOPI de fecha 2 de octubre de 2020, se solicitó al INEI que proporcione información relacionada a la producción y las ventas de las empresas nacionales de la industria de calzado³.

Por Oficio N° 133-2020-INEI/SJEF recibido el 23 de octubre de 2020, el INEI atendió el pedido de información antes indicado.

³ Específicamente, se solicitó al INEI la siguiente información:

- Participación del Producto Bruto Interno (PBI) del sector calzado en el PBI del sector manufacturero y en el PBI nacional.
- Participación del Valor Agregado Bruto del sector calzado en el Valor Agregado Bruto del sector manufacturero y en el Valor Agregado Bruto nacional.
- Relación de empresas elaboradoras de calzado, detallando la razón social, el número de RUC, la actividad económica principal, el correo electrónico, la dirección, el tipo de producto fabricado por cada empresa (por ejemplo, zapatos, zapatillas, botas, botas de hiking, pantuflas y otros) y el material de la parte superior del calzado fabricado por cada empresa (por ejemplo, textil, caucho o plástico, entre otros).
- Producción, ventas internas, ventas externas, nivel de existencias, capacidad y utilización de la capacidad instalada, empleo, productividad y margen de ganancias o pérdidas de las empresas elaboradoras de calzado.
- Producción, ventas internas, ventas externas, nivel de existencias, capacidad y utilización de la capacidad instalada, empleo, productividad y margen de ganancias o pérdidas de las empresas elaboradoras de calzado, según tipo de producto fabricado por cada empresa y el material de la parte superior del calzado.
- Proporcionar la Encuesta Económica Anual (EEA) correspondiente al año 2019. En particular, presentar la información contenida en los módulos "Manufactura D2" y "Manufactura M", así como las fichas técnicas e información relativa a los módulos de información que pueden ser empleados para calcular la capacidad y utilización de la capacidad instalada de las empresas productoras de calzado.

- **Información solicitada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)**

Mediante Oficio N° 077-2020/CDB-INDECOPI de fecha 2 de octubre de 2020, reiterado por Oficios N° 098 y N° 110-2020/CDB-INDECOPI de fechas 17 de noviembre de 2020 y 30 de diciembre del mismo año, respectivamente, se solicitó al MINTRA que proporcione información sobre la participación del sector de calzado en el empleo nacional y en el empleo del sector manufacturero, así como datos sobre el empleo y la remuneración mensual reportada por las empresas del sector de calzado⁴.

Por Oficio N° 2015-2020-MTP/4 recibido el 30 de diciembre de 2020, el MINTRA atendió el pedido de información antes indicado.

- **Información solicitada al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)**

Mediante Oficio N° 078-2020/CDB-INDECOPI de fecha 2 de octubre de 2020, reiterado por Oficio N° 096-2020/CDB-INDECOPI de fecha 17 de noviembre de 2020, se solicitó al BCRP que proporcione estudios de los que disponga con relación al desempeño del mercado peruano de calzado, correspondientes al periodo enero de 2017 – setiembre de 2020.

Mediante comunicación electrónica de fecha 25 de noviembre de 2020, el BCRP atendió el pedido antes indicado.

- **Información solicitada al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

Mediante Oficio N° 079-2020/CDB-INDECOPI de fecha 2 de octubre de 2020, reiterado por Oficio N° 097-2020/CDB-INDECOPI de fecha 17 de noviembre de 2020, se solicitó al MEF que proporcione estudios de los que disponga con relación al desempeño del mercado peruano de calzado, correspondientes al periodo enero de 2017 – setiembre de 2020.

A la fecha de emisión de este Informe, el MEF no ha atendido el pedido antes indicado.

14. De otro lado, la Secretaría Técnica ha realizado también actuaciones indagatorias ante las siguientes organizaciones que agrupan a productores nacionales de calzado: Sociedad Nacional de Industrias (en adelante, **SNI**), Cámara de Comercio de Lima (en adelante, **CCL**), Asociación de Pequeños Empresarios de Gamarra (en adelante, **APEGA**), Asociación Peruana de Industriales Confeccionistas (en adelante, **APIC**) y Corporación del Cuero, Calzado y Afines (en adelante, **Corporación del Cuero**).

⁴ Específicamente, se solicitó al MINTRA la siguiente información:

- Participación del sector de calzado en el empleo total nacional y en el empleo total del sector manufacturero, así como información sobre el empleo mensual reportado por las empresas del sector de calzado, según categoría ocupacional de trabajadores para cada empresa.
- Remuneración promedio mensual reportada por las empresas del sector de calzado, según categoría ocupacional de trabajadores para cada empresa.
- Relación de empresas del sector de calzado, según tamaño de empresa, detallando la razón social, el número de RUC, el correo electrónico y la dirección de cada empresa.
- Relación de empresas del sector de calzado que se acogieron a la figura de la suspensión perfecta de labores prevista en el Decreto de Urgencia N° 038-2020, detallando la razón social, el número de RUC, el correo electrónico y la dirección de cada empresa.

15. Así, entre el 9 de octubre y el 24 de noviembre de 2020, se remitieron las Cartas N° 419, 461, 692, 695 y 696-2020/CD-INDECOPI a las organizaciones antes mencionadas, solicitándoles que proporcionen el listado de las empresas agremiadas que pertenecen al sector de calzado, así como estudios de los que se disponga con relación al desempeño del mercado peruano de calzado.
16. Mediante comunicaciones electrónicas de fechas 30 de octubre⁵ y 10 de noviembre de 2020, la SNI y la CCL, respectivamente, atendieron el pedido de información antes indicado⁶. A la fecha, ninguna otra asociación de productores nacionales de calzado ha dado respuesta al pedido en mención.
17. Asimismo, la Secretaría Técnica ha efectuado los siguientes pedidos a otras áreas del Indecopi para recabar información sobre la industria nacional de calzado:
 - (i) Mediante Memorándum N° 180-2020/CDB de fecha 2 de noviembre de 2020, se solicitó a la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, **la GEE**) que se sirva calcular, a partir de la información contenida en la Encuesta Económica Anual – EEA publicada por el INEI, los factores e índices económicos de las empresas productoras del sector de calzado.

Por Memorándum N° 132-2020-GEE/INDECOPI recibido el 12 de noviembre de 2020, la GEE atendió el pedido de información antes indicado.
 - (ii) Mediante Memorándum N° 181-2020/CDB de fecha 30 de octubre de 2020, se requirió a la Comisión de Procedimientos Concursales del Indecopi (en adelante, **la CCO**) que proporcione información sobre las empresas productoras del sector de calzado acogidas al sistema concursal.

Por Memorándum N° 779-2020-CCO/INDECOPI recibido el 17 de noviembre de 2020, la CCO atendió el pedido de información antes indicado.
18. Atendiendo a los antecedentes antes señalados, y sobre la base de la información recopilada en esta etapa de evaluación inicial, en el presente Informe se analizará si se cumplen los requisitos correspondientes para dar inicio de oficio a un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de calzado, según lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

II. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS

19. Las medidas de salvaguardia general reguladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC son mecanismos de protección que imponen los Estados cuando se produce un incremento inusitado en las importaciones que causan o amenazan causar un daño grave a una RPN, propiciado por la

⁵ Dicha comunicación electrónica fue complementada por la SNI el 8 de noviembre de 2020.

⁶ En dicha oportunidad, la SNI y la CCL presentaron el listado de empresas agremiadas a sus organizaciones que pertenecen al sector de calzado. Asimismo, ambas organizaciones señalaron que no disponen de estudios relacionados al desempeño del mercado de calzado.

evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.

20. A diferencia de los otros procedimientos en materia de defensa comercial – investigaciones por dumping o subvenciones–, para la imposición de medidas de salvaguardia no se exige demostrar la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, sino que se requiere comprobar que se ha producido un incremento súbito de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a la industria local. En el ámbito nacional, estas medidas se encuentran reguladas en el Reglamento sobre Salvaguardias, que reglamenta en el ámbito nacional las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.
21. De conformidad con el Reglamento sobre Salvaguardias, es competencia del Indecopi, a través de esta Comisión, decidir si corresponde iniciar una investigación orientada a evaluar la necesidad de imponer medidas de salvaguardia sobre las importaciones de determinados productos. En ese caso, la Comisión ejerce exclusivamente funciones de investigación, pues la facultad para decidir la aplicación de las medidas de salvaguardia corresponde a una Comisión Multisectorial conformada por los Ministros de Comercio Exterior y Turismo, de Economía y Finanzas, y del sector al que pertenece la RPN afectada.
22. El Reglamento sobre Salvaguardias prevé que las investigaciones conducentes a la imposición de medidas de salvaguardia pueden ser iniciadas a solicitud de parte o también por propia iniciativa de la autoridad. Así, el artículo 10 del referido Reglamento dispone que si, en circunstancias especiales, la autoridad competente decidiera iniciar una investigación sin haber recibido una solicitud de parte, deberá cerciorarse de contar con indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave a una RPN como consecuencia del aumento significativo de las importaciones⁷ en términos absolutos o en relación con la producción nacional⁸.
23. Al respecto, existen circunstancias especiales cuando la industria doméstica del producto similar o directamente competidor al importado está atomizada, no se encuentra organizada, o cuando media el interés nacional, según lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias. Conforme se puede apreciar, para que la autoridad esté habilitada a iniciar una investigación de oficio, resultará suficiente verificar la existencia de alguno de los supuestos calificados como “circunstancias especiales” en el artículo 10 del Reglamento antes mencionado, pues dicha norma utiliza en su texto una conjunción disyuntiva⁹.

⁷ Conforme se indica en la sección B del presente informe, con relación al aumento significativo de las importaciones, la jurisprudencia de la OMC ha determinado que éste debe ser súbito, reciente e importante para que pueda considerarse como un aumento en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁸ **REGLAMENTO SOBRE SALVAGUARDIAS. Artículo 10.-** En circunstancias especiales, la Autoridad Investigadora podrá iniciar una investigación sin haber recibido una solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional. Solo se iniciará la investigación, cuando se tengan indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave como consecuencia del aumento significativo de las importaciones en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Se considerarán circunstancias especiales, cuando la industria doméstica no se encuentre organizada, esté atomizada o medie el interés nacional.

⁹ Según el Diccionario de la Real Academia Española – RAE, la “conjunción disyuntiva” está definida de la siguiente manera: “*conjunción que denota exclusión, alternancia o contraposición entre dos o más personas, cosas o ideas; por ejemplo, o.*”

24. A continuación se evaluará la información recopilada por la Secretaría Técnica relativa a las circunstancias especiales que se encuentran señaladas en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias, las cuales habilitan a la Comisión a iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias, siempre que se cuente con indicios suficientes de la existencia de un aumento significativo de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, que causa un daño grave o amenaza causar un daño grave a la RPN.

• **Estructura del sector productivo de calzado**

25. Considerando las limitaciones de disponibilidad de información que se enfrentan en esta etapa de evaluación inicial, tales como la ausencia de respuesta de diversas organizaciones que agrupan a productores nacionales de calzado, para calcular la atomización y el nivel de concentración de la industria de calzado se ha empleado la información obtenida de la SUNAT respecto a la base imponible total del pago del IGV efectuado por los productores nacionales de dicha industria, la cual consiste en información oficial generada por una entidad del Estado peruano en el marco de las competencias asignadas por ley.

26. De acuerdo a la información recopilada por la Secretaría Técnica en esta etapa de evaluación inicial, se ha verificado que el sector de calzado se encuentra conformado por un número elevado de unidades productivas. Así, según la información remitida por SUNAT, un total de ocho mil ciento cincuenta y nueve (8159) empresas que operan en el sector de calzado han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2019¹⁰.

27. Asimismo, con base en la información remitida por SUNAT, se ha constatado que el sector de fabricación de calzado está compuesto principalmente por micro y pequeñas empresas. En efecto, se ha verificado que del total de empresas del sector de calzado (8159) que han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2019, el 99.78%¹¹ corresponde a micro y pequeñas empresas (8141)¹².

28. En este contexto, a fin de verificar si la industria nacional de calzado se encuentra o no atomizada, resulta pertinente estimar el nivel de concentración de la referida industria. A tal efecto, corresponde emplear el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), el cual también ha sido utilizado en anteriores casos en materia de defensa comercial para determinar el grado de concentración de diversas industrias¹³.

¹⁰ Estas empresas operan bajo las actividades CIIU clase 1920 “Fabricación de calzado” (Rev. 3) y CIIU clase 1530 “Fabricación de calzado” (Rev. 4).

¹¹ Dicho dato ha sido calculado a partir de la información remitida por SUNAT mediante comunicación electrónica recibida el 9 de diciembre de 2020.

¹² Cabe señalar que este método para determinar la atomización de la industria también fue utilizado en el procedimiento de investigación por presuntas prácticas de dumping en las exportaciones al Perú de prendas y complementos de vestir confeccionados con tejidos de punto y tejidos planos, procedentes de la República Popular China, tramitado bajo el Expediente N° 026-2012/CFD. En dicho procedimiento, se determinó que casi la totalidad del sector de fabricación de prendas de vestir estaba compuesto con un gran número de micro y pequeñas empresas (99.2%).

¹³ Cabe señalar que, el referido método para determinar el índice de concentración de un determinado sector productivo ha sido utilizado por la Comisión en diversos casos, los cuales se mencionan a continuación:

29. El resultado de la aplicación del IHH puede alcanzar valores entre cero y diez mil. Si el resultado del IHH tiende hacia a su valor mínimo (cero), ello implica que existe un gran número de empresas y que ninguna de ellas tiene una participación significativa en la producción total de la industria, por lo que esta no podría ser caracterizada como una industria concentrada. Al respecto, es pertinente indicar que la autoridad en materia de competencia en Estados Unidos emplea parámetros para calcular el nivel de concentración de una industria aplicando el IHH, conforme a los cuales una industria no está concentrada si muestra un resultado de IHH inferior a 1500, es moderadamente concentrada si se obtiene un resultado de IHH que oscila entre 1500 y 2500, y es altamente concentrada si el resultado del IHH alcanza un valor mayor a 2500¹⁴.
30. A partir de la información obtenida de SUNAT con relación a la base imponible para determinar el pago del IGV efectuado por los productores nacionales de calzado durante el periodo enero – diciembre de 2019, se calculó un índice de concentración para el sector de calzado (IHH) cuyo resultado es de 133.1. Dado que tal índice muestra un resultado considerablemente menor a 1500 (y cuyo valor es cercano al nivel mínimo del IHH), se concluye que la producción nacional de calzado no se encuentra concentrada¹⁵.

-
- Procedimiento de investigación a las importaciones de confecciones en materia de salvaguardias, tramitado bajo el Expediente N° 030-2020/CDB. En dicho procedimiento, se obtuvo un índice de concentración cercano a 0 (33.3), por lo cual se concluyó que la industria nacional de confecciones calificaba como no concentrada.
 - Procedimiento de investigación por presuntas prácticas de dumping en las exportaciones al Perú de prendas y complementos de vestir confeccionados con tejidos de punto y tejidos planos, procedentes de la República Popular China, tramitado bajo el Expediente N° 026-2012/CFD. En dicho procedimiento, se obtuvo un índice de concentración cercano a 0 (46.53), por lo cual se concluyó que la industria nacional de prendas y complementos de vestir calificaba como no concentrada.
 - Procedimiento de investigación por presuntas prácticas de subvenciones en las exportaciones al Perú de maíz amarillo originario de los Estados Unidos de América, tramitado bajo el Expediente N° 025-2018/CDB. En dicho procedimiento, se obtuvo un índice de concentración cercano a 0 (0.05), por lo cual se concluyó que la industria nacional de maíz amarillo calificaba como no concentrada.
 -

¹⁴ De acuerdo a la guía “*Horizontal Merger Guidelines*” del Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos, si el valor IHH es menor a 1 500, se considera que la industria es desconcentrada; si es mayor a 1 500 pero menor a 2 500, es moderadamente concentrada; y, si es mayor a 2 500 es altamente concentrada. [Horizontal Merger Guidelines U.S. (Department of Justice & Federal Trade Commission, 2010). Al respecto, cfr.: <https://www.justice.gov/atr/merger-enforcement> (Consulta: 10 de febrero de 2021).

De manera similar, las “*Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas*” de la Unión Europea señalan que, si el resultado de la aplicación del IHH es menor a 1 000, es improbable que se trate de una industria concentrada. Al respecto, cfr.: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14f16a94-fefa-4732-b0be-375860f63be3/language-es/format-PDF> (Consulta: 10 de febrero de 2021).

¹⁵ Como se indica, el cálculo de la concentración de la industria nacional de calzado se efectuó considerando la base imponible total del pago del IGV efectuado por las empresas de dicha industria en el año fiscal 2019, último año fiscal respecto del cual SUNAT contaba con información tributaria declarada por todos los contribuyentes del sector de calzado.

En este punto, resulta pertinente indicar que, en un caso anterior en materia de defensa comercial, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia ha señalado que resulta viable calcular el índice IHH de una industria a partir de información referida al valor de sus ventas. Así, en la Resolución N° 0293-2015/SDC-INDECOPI, la Sala señaló lo siguiente:

“A partir de lo antes señalado, se puede concluir lo siguiente:

- (i) *Es viable realizar el estudio de IHH utilizando información disponible sobre valor de ventas de prendas y complementos, tal y como se ha efectuado, considerando la potencial heterogeneidad de los productos incluidos en la industria bajo estudio dentro del procedimiento, y utilizar dicho indicador como una referencia al concepto de atomización, (...) (párrafo 254).*

31. Por consiguiente, tomando en consideración que el resultado del IHH en la industria nacional de calzado tiende hacia su valor mínimo y, que el número de empresas que conforman la industria es elevado (8159), la información disponible en esta etapa de evaluación inicial permite inferir que la industria nacional de calzado se encuentra atomizada.

- **Organización de los productores nacionales**

32. Conforme se indicó en el acápite anterior de este Informe, en base a la información pública disponible recopilada por la Comisión, se ha verificado que prácticamente la totalidad del sector de calzado está compuesto por micro y pequeñas empresas. En efecto, de acuerdo con la información proporcionada por SUNAT, se verificó que el 99.78% del total de empresas del sector de calzado nacional (8159) corresponde a microempresas (7945) y pequeñas empresas (196).

33. De otro lado, como se señaló en la sección de antecedentes del presente Informe, en esta etapa de evaluación inicial, la Secretaría Técnica solicitó a cinco (5) gremios de productores nacionales conocidos (SNI, APIC, APEGA, CCL y la Corporación del Cuero) que proporcionen la relación de empresas del sector de calzado asociadas a cada gremio, a fin de estimar el nivel de organización de las empresas dedicadas a la producción de calzado.

34. Al respecto, cabe indicar que, la SNI y la CCL han sido las únicas asociaciones de productores nacionales de calzado que atendieron el pedido de información antes indicado, no habiéndose recibido respuesta alguna de los otros tres (3) gremios que fueron oportunamente consultados. Esta falta de colaboración en la entrega de información pertinente para la evaluación del nivel de organización de las empresas que conforman la industria nacional de calzado no permite contar con los elementos suficientes para realizar tal evaluación.

35. Por tanto, no corresponde estimar en este caso el nivel de organización de la industria nacional de calzado.

- **Interés nacional**

36. Como se señaló en la sección de antecedentes, mediante Oficio N° 00000306-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, complementado por Oficio N° 00000330-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, el Viceministerio de MYPE e Industrias de PRODUCE, puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de calzado, indicando que la industria nacional de calzado se encuentra atravesando por una difícil situación a causa de las importaciones. Según señaló dicho Ministerio, la referida industria es de interés nacional por su importante relevancia en la generación de empleo en el país a través de la actividad realizada por las micro, pequeñas y medianas empresas.

37. Como se ha explicado anteriormente, el Reglamento sobre Salvaguardias establece que el interés nacional constituye una circunstancia especial que habilita a la Comisión a iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias. Sin embargo, el citado Reglamento no contempla una definición de "interés nacional", ni criterios particulares a tomar en consideración a fin de verificar este supuesto de circunstancia especial. Considerando ello, cabe traer

a colación lo señalado por Herrero de Castro con relación al concepto de interés nacional, el cual puede ser definido como la “*defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural*”¹⁶.

38. Según puede apreciarse, el interés nacional es un concepto amplio que se vincula con la función gubernativa que ejerce la autoridad política para establecer la defensa o promoción de determinados objetivos de un Estado. Al respecto, Guzmán Napurí¹⁷ refiere que la función gubernativa (o política) consiste en la “*dirección de la política general del gobierno*”¹⁸. En ese contexto, Dromi¹⁹ precisa que la función gubernativa “*se refiere a la actividad de los órganos Ejecutivo y Legislativo, que concierne al orden político constitucional, materializada en actos políticos (actos de gobierno y actos institucionales) de ejecución directa de una norma constitucional*”.
39. Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas²⁰. En particular, de acuerdo a lo previsto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047 – Ley de Organización y Funciones de PRODUCE, dicho Ministerio es la autoridad encargada de dictar políticas nacionales de promoción de la industria, incluido el sector nacional de calzado²¹.
40. En el presente caso, en el marco de las competencias que le han sido asignadas legalmente para establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en el sector industria, las autoridades de PRODUCE han hecho conocer a la Comisión que la industria nacional de calzado es de interés nacional, destacando su relevancia en la economía peruana, al constituir una importante fuente de generación de empleo en el país a través de micro, pequeñas y medianas empresas.

¹⁶ HERRERO DE CASTRO, Rubén (2010). Evolución del concepto de interés nacional” Ministerio de Defensa de España. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

¹⁷ GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2008). Un Acercamiento al Concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho & Sociedad*, N° 31, pp. 286.

¹⁸ **CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ.- Artículo 118°.- Atribuciones y obligaciones del Presidente.-**
Corresponde al Presidente de la República:
(...)
3. Dirigir la política general del Gobierno.
(...)

¹⁹ DROMI, José R. (1973). Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea de R. Depalma, pp. 13.

²⁰ **LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO.- Artículo 22°.- Definición y constitución.-**
(...)
22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.
(...)

²¹ **LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE PRODUCE.- Artículo 3.- Ámbito de Competencia.-**
El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. (...)

Artículo 5.- Funciones rectoras.-

5.1 Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia aplicable a todos los niveles de gobierno.
(...)

41. Considerando lo señalado, se verifica en este caso la circunstancia especial de interés nacional a que hace referencia el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

• **Conclusión sobre la existencia de circunstancias especiales**

42. La información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que en el presente caso concurren circunstancias especiales que habilitan a la Comisión a evaluar si corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de calzado, según lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias. Así, de acuerdo a la información disponible, se ha verificado que la industria nacional de calzado se encuentra atomizada y es considerada de interés nacional, según lo informado por la autoridad encargada de dictar las políticas nacionales de promoción de la industria en el país.
43. Por tanto, a continuación se evaluará si se cumplen los requisitos legales exigidos para disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de calzado; es decir, si existen indicios suficientes de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de calzado como consecuencia de un posible aumento significativo de las importaciones de dicho producto, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

III. ANÁLISIS

44. Con base en la información recopilada por la Secretaría Técnica a partir de las fuentes públicas consultadas, en el presente Informe se analizará lo siguiente:
- A. Determinación del producto similar o directamente competidor.
 - B. Determinación de un posible aumento significativo de las importaciones de calzado.
 - C. De ser el caso, determinación de una posible evolución imprevista de las circunstancias que hayan propiciado el aumento significativo de las importaciones de calzado.
 - D. De ser el caso, determinación de la posible existencia de indicios de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de calzado.
 - E. De ser el caso, determinación de la posible existencia de indicios de relación causal entre el aumento significativo de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.
 - F. De ser el caso, determinación del inicio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de calzado.
45. Para el análisis de la evolución de las importaciones del producto objeto de evaluación, así como para la determinación de la existencia de indicios de amenaza de daño grave y la relación de causalidad, se considerará el periodo comprendido entre enero de 2017 y junio de 2020.

A. DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR

46. De conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro de la OMC sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia si ha determinado que las importaciones de un producto en su territorio han aumentado en tal cantidad 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 competidores²².
47. En ese sentido, el artículo 3 del Reglamento sobre Salvaguardias²³ establece que las medidas de salvaguardia se aplicarán cuando el incremento de las importaciones de un producto causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
48. En particular, el artículo 4 del Reglamento sobre Salvaguardias establece que el producto nacional es similar al producto importado si resulta idéntico a este último en sus características físicas, o no siendo igual en todos los aspectos, presenta características muy parecidas a las del producto importado. Asimismo, señala que ambos productos son directamente competidores cuando, a pesar de no ser similares, son esencialmente equivalentes para fines comerciales por estar dirigidos al mismo uso y ser intercambiables.
49. Con relación al análisis del “*producto similar*”, la jurisprudencia de la OMC no ha desarrollado interpretaciones sobre cómo realizar dicho análisis en los procedimientos en materia de salvaguardias. No obstante, el análisis de similitud aparece de manera transversal en otros Acuerdos de la OMC, como son el GATT, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones. Si bien pueden existir ciertas diferencias entre las disposiciones de tales normas, en todas ellas se debe realizar una determinación sobre la existencia de un producto similar al producto importado. En tal sentido, los criterios establecidos por el Órgano de Apelación de la OMC en diversas disputas surgidas entre los Miembros sobre el análisis de similitud de los productos establecido en tales normas pueden servir de referencia para el análisis que corresponde efectuar en el presente caso.
50. Así, en el caso *CE – Amianto*²⁴, el Órgano de Apelación de la OMC hizo referencia a diversos criterios que resultan útiles para realizar el análisis de similitud entre el producto importado y el producto nacional, tales como: (i) las características físicas; (ii) los usos; (iii) la percepción de los consumidores; y, (iv) la clasificación arancelaria. Cabe señalar que, los criterios antes señalados no

²² **ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS, Artículo 2.1.-** 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.

²³ **REGLAMENTO SOBRE SALVAGUARDIAS, Artículo 3.-** Las medidas de salvaguardia se aplicarán cuando las importaciones de un producto, independientemente de la fuente de donde proceda, aumentan 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.

²⁴ Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *CE – Amianto*, párrafo 101.

constituyen una lista cerrada para la determinación de la similitud de productos, siendo que tales criterios pueden concurrir con otros elementos de prueba pertinentes en cada caso en concreto.

51. En cuanto al análisis de “*producto directamente competidor*”, en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*²⁵ correspondiente a un procedimiento en materia de salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC indicó que el producto directamente competidor es aquel que es comercialmente intercambiable con el producto importado o que puede satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado. Además, señaló expresamente que la relación de competencia en el mercado se da, necesariamente, en mayor medida entre productos similares. Por tanto, si el análisis efectuado determina que los dos productos –el nacional y el importado– son “*similares*”, se da por descontado entonces que ambos productos son también “*directamente competidores*”.
52. Considerando los criterios señalados por el Órgano de Apelación en los casos antes referidos, corresponde verificar si el producto nacional es similar o directamente competidor al producto importado, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias.

A.1. Producto importado

53. El producto importado objeto de evaluación es el calzado.

- ***Características físicas***

De acuerdo con los instructivos dispuestos por SUNAT²⁶, el calzado importado se clasifica según su parte superior (plástico, caucho, cuero natural, material textil y otros materiales), la composición de la planta o superficie en contacto con el suelo (plástico, caucho, cuero natural, madera, entre otros), la composición del forro (material textil de fibras naturales o sintéticas) y el tipo de usuario del calzado (bebé, niña, niño, dama, caballero, unisex). Asimismo, el calzado comprende las siguientes variedades de artículos: zapatos, zapatillas, botas, botas hiking, pantuflas, chalas, sandalias y otras variedades de calzado.

²⁵ Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párrafos 96 y 97.

“Con arreglo al sentido corriente del término “competidores”, dos productos están en una relación de competencia cuando son comercialmente intercambiables o se ofrecen como medios alternativos de satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado. (...)

(...) Con el fin de que esa protección sea razonable, se establece expresamente que la rama de producción nacional ha de producir “productos similares” y/o “productos directamente competidores”. La relación de competencia en el mercado se da necesariamente en el grado más alto entre productos similares. En consecuencia, al permitir una medida de salvaguardia, lo primero que hay que tomar en consideración es si la rama de producción nacional produce un producto similar al producto importado de que se trate. En caso afirmativo, no puede haber duda de que la medida de salvaguardia aplicada al producto importado es razonable”.

²⁶ Ver Circular N° 001-2005-SUNAT/A.

- **Materias primas**
54. Las materias primas utilizadas en la fabricación de calzado son: caucho, plástico, cuero natural, material textil, entre otros materiales²⁷.
- **Usos**
55. El calzado importado es utilizado como indumentaria para proteger los pies²⁸.
- **Proceso productivo**
56. El proceso productivo para la elaboración del calzado importado involucra principalmente las siguientes etapas: (i) corte de piezas (ii) unión de piezas, (iii) maquinado de corte (encasquillar, foliado, grabado y perforado), (iv) montaje, (v) ensuelado, (v) acabado; y, (vi) empaque.
- **Canales de comercialización**
57. El calzado importado es comercializado principalmente mediante canales mayoristas y minoristas²⁹.
- **Clasificación arancelaria**
58. El calzado importado ingresa al mercado peruano bajo las partidas 64.01, 64.02, 64.03, 64.04 y 64.05 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 25 subpartidas arancelarias³⁰.
- A.2. Producto nacional**
59. De acuerdo con la información proporcionada por PRODUCE³¹, las empresas nacionales que reportan producción nacional de calzado registran sus actividades económicas bajo la CIIU 1520 (Rev. 4), conforme al siguiente detalle:

²⁷ De la revisión de la base estadística de comercio que administra SUNAT, se puede apreciar que durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020, se importó calzado compuesto de caucho, plástico, cuero natural, textil y otros materiales.

²⁸ En la estadística de comercio de SUNAT se aprecia que, en los registros de operaciones de importación realizadas en el periodo enero de 2016 – junio de 2020, los importadores han declarado que el calzado se usa principalmente para vestimenta y uso del hogar.

²⁹ Según se aprecia de la información disponible en la base de importaciones de SUNAT, diversos importadores de calzado son comercializadores de dicho producto a nivel mayorista y minorista, pues pertenecen a las Clases 5131 (Venta al por mayor de productos textiles, prendas de vestir y calzado) y 5232 (Venta al por menor de productos textiles, prendas de vestir, calzado y artículos de cuero) de la CIIU Rev. 3.

³⁰ Este grupo de 25 subpartidas arancelarias ha sido identificado por PRODUCE en el numeral 6.1 del informe N° 005-2020-PRODUCE/DGPAR, el cual fue proporcionado para sustentar que las importaciones de calzado que se clasifican bajo las referidas subpartidas arancelarias podrían constituir una amenaza de daño grave a la industria de calzado.

³¹ Dicha información fue proporcionada por PRODUCE mediante Informe N° 00000008-2020-PRODUCE/OEE-pcordova del 10 de noviembre de 2020, remitido adjunto al Oficio N°00000089-2020-PRODUCE/OGEIEE del 11 de noviembre de 2020.

Cuadro N° 1
CIU de las actividades de producción de calzado

Grupo CIU		Clase CIU	
152	Fabricación de calzado	1520	Fabricación de calzado

Fuente: Clasificación Industrial Internacional Uniforme – Rev. 4.
Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ

- **Características físicas**
 60. El calzado nacional se clasifica según su parte superior (plástico, caucho, cuero natural, material textil y otros materiales), la composición de la planta o superficie en contacto con el suelo (plástico, caucho, cuero natural, madera, entre otros), la composición del forro (material textil de fibras naturales o sintéticas) y el tipo de usuario del calzado (bebé, niña, niño, dama, caballero, unisex). Asimismo, el calzado comprende las siguientes variedades de artículos: zapatos, zapatillas, botas, botas hiking, pantuflas, chalas, sandalias y otras variedades de calzado³².
- **Materias primas**
 61. Las materias primas utilizadas en la fabricación del calzado nacional son: caucho, plástico, cuero natural, material textil, entre otros materiales³³.
- **Usos**
 62. El calzado de origen nacional puede ser empleado como indumentaria para la protección de los pies³⁴.
- **Proceso productivo**
 63. El proceso productivo para la elaboración del calzado importado involucra principalmente las siguientes etapas: (i) corte de piezas (ii) unión de piezas, (iii) maquinado de corte (encasquillar, foliado, grabado y perforado), (iv) montaje, (v) ensuelado, (vi) acabado; y, (vi) empaque³⁵.

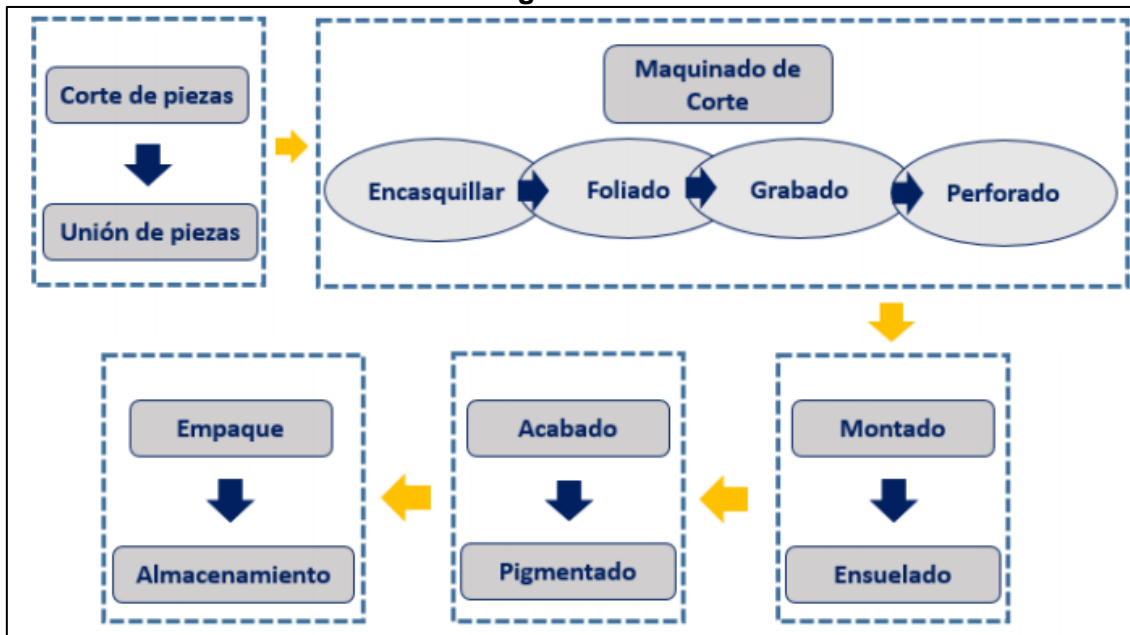
³² Ver Circular N° 001-2005-SUNAT/A.

³³ Reporte Sectorial de Calzado N° 01-2017. Instituto de Estudios Económicos y Sociales. Sociedad Nacional de Industrias (2017), páginas 3 -5.

³⁴ Reporte Sectorial de Calzado N° 01-2017. Instituto de Estudios Económicos y Sociales. Sociedad Nacional de Industrias (2017), página 5. Asimismo, de acuerdo a dicho Reporte Sectorial, el calzado nacional es ampliamente utilizado en el sector construcción, fabricación de calzado, servicios de protección y seguridad, limpieza y servicios de apoyo a edificios y de mantenimiento a jardines, administración y gestión pública, hogares.

³⁵ Reporte Sectorial de Calzado N° 01-2017. Instituto de Estudios Económicos y Sociales. Sociedad Nacional de Industrias (2017), página 3.

Diagrama N° 1



Fuente: Reporte Sectorial de Calzado N° 01-2017. Instituto de Estudios Económicos y Sociales. Sociedad Nacional de Industrias (2017)
Elaboración: IEES-SNI

- **Canales de comercialización**

64. De acuerdo con la información que se dispone en esta etapa del procedimiento, el calzado de origen nacional es comercializado en canales mayoristas y minoristas. Cabe señalar, que la demanda interna de calzado representa aproximadamente el 98.6% del total producido por la industria nacional, siendo que solo el 1.4% se destina al mercado externo³⁶.

- **Clasificación arancelaria**

65. El calzado nacional se clasifica bajo las partidas 64.01, 64.02, 64.03, 64.04 y 64.05 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 25 subpartidas arancelarias.

A.3. Análisis de producto similar o directamente competidor

66. A partir de la información detallada en los acápites previos de este Informe se puede advertir, de manera inicial, que el calzado producido localmente y el calzado importado comparten similitudes en diversos elementos fundamentales relacionados con las características físicas, los usos, las materias primas, el proceso productivo, los canales de comercialización y la clasificación arancelaria.

67. Así, se ha podido apreciar que el calzado importado y aquel producido localmente comparten las mismas características físicas (según la parte superior de cada variedad de calzado, la composición de la planta o superficie en contacto con el suelo, la composición del forro; y, el tipo de usuario del calzado); son

³⁶ Reporte Sectorial de Calzado N° 01-2017. Instituto de Estudios Económicos y Sociales. Sociedad Nacional de Industrias (2017), página 5.

empleadas para los mismos fines (como indumentaria para proteger los pies); son elaboradas en base a las mismas materias primas (caucho, plástico, cuero natural, material textil, entre otros materiales) siguiendo el mismo proceso productivo (corte de piezas, unión de pieza, maquinado de corte, montaje, ensuelado, acabado; y, empaque); son colocadas en el mercado bajo los mismos canales de comercialización (canales mayoristas y minoristas); y, se clasifican bajo las mismas subpartidas arancelarias.

68. Como se ha señalado anteriormente, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*, señaló expresamente que la relación de competencia en el mercado se da, necesariamente, en mayor medida entre productos similares. En efecto, en dicha oportunidad, se estableció que *“todos los productos similares son, por definición, productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí, mientras que no todos los productos “directamente competidores o directamente sustituibles entre sí” son productos “similares”*. Por tanto, si la autoridad investigadora concluye que el producto importado y el nacional son similares, se podría inferir entonces que ambos productos son también *“directamente competidores”* pues, como se ha señalado, dicha condición se encuentra implícita.
69. En el presente caso, se aprecia que el calzado fabricado localmente y el calzado importado son similares por las razones expuestas en el párrafo 67 precedente. Siendo ello así, ambos productos competirían directamente en el mercado peruano, pues el producto nacional es comercialmente intercambiable con el producto importado, pudiendo satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado.
70. A modo de referencia, en el ámbito internacional, en el marco de una investigación por salvaguardias al calzado, la autoridad investigadora argentina determinó que el calzado producido por la RPN (el mismo que comprendía a 27 subpartidas arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur) era similar o directamente competidor al calzado importado, pues concluyó que, a pesar que existía especialización de los productores nacionales en determinados tipos de calzado, los recursos (mano de obra, equipos y materia prima) podían ser reasignados para fabricar todos esos tipos de calzado. De esa forma, atendiendo a dichos criterios, la autoridad argentina señaló que cualquier productor podía eventualmente variar el tipo de calzado que fabricaba y que la industria argentina, considerada como un todo, producía casi todos los tipos de calzado³⁷.
71. Considerando lo señalado, de modo similar a lo resuelto por la autoridad investigadora argentina, se podría estimar que la industria nacional de calzado también contaría con la capacidad de reasignar sus recursos para fabricar diversos artículos de calzado, pudiendo satisfacer en el mercado la misma demanda de los consumidores que el producto importado.

³⁷

Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzados (CE)*, párrafos 8.110 – 8.113. Al respecto, si bien en dicha oportunidad las Comunidades Europeas no impugnaron la determinación de la Argentina sobre el producto similar o directamente competidor, el Grupo Especial de la OMC señaló que consideraba pertinentes los criterios empleados por la autoridad investigadora argentina para su determinación de producto similar o directamente competidor.

72. Por tanto, se concluye en esta etapa de evaluación inicial que el calzado producido localmente y aquel importado en el país pueden ser considerados como productos similares y directamente competidores, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento sobre Salvaguardias y el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

B. DETERMINACIÓN DE UN POSIBLE AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE CALZADO

B.1. Aumento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos a la producción

B.1.1. Consideraciones iniciales

73. El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

Artículo 2: Condiciones

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.

74. Como puede apreciarse, el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que un país miembro de la OMC sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado, con arreglo a las disposiciones de dicho Acuerdo, que las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en términos relativos a la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la RPN que produce productos similares o directamente competidores.

75. Respecto de la determinación del **aumento de las importaciones** previsto en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “*Estados Unidos – determinados productos de acero*”³⁸, ha señalado lo siguiente:

“354 (...) Por tanto, no se puede determinar si hay un aumento de las importaciones simplemente comparando los puntos extremos del período de investigación. De hecho, en casos en los que un examen no demuestra, por ejemplo, una tendencia al alza ininterrumpida en los volúmenes de importación, una evaluación simple de extremos podría manipularse fácilmente para conducir a diferentes resultados, dependiendo de la elección de esos extremos. Una comparación podría respaldar el hallazgo

³⁸ Informe del Órgano de Apelación en el caso: “*Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero*” (código de documento: WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R) 10 de noviembre de 2003.

de un aumento o disminuir los volúmenes de importación simplemente eligiendo diferentes puntos de inicio y finalización”.

76. Por otra parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “Argentina – calzados”³⁹, ha resaltado la necesidad de un análisis de las tendencias intermedias de las importaciones durante el periodo de investigación, a fin de demostrar la existencia de un aumento en las importaciones en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

“129 (...) En otras palabras, si efectivamente existe un aumento de las importaciones, éste debería ser evidente tanto en una comparación entre puntas del período como en un análisis de las tendencias intermedias durante ese período. Es decir, los dos análisis deberían reforzarse mutuamente. Cuando, como en este caso, sus resultados difieren, por lo menos se plantean dudas con respecto a si las importaciones han aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.”

77. De igual manera, el Grupo Especial en el caso Argentina – calzados, señaló que el análisis del ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones requiere una evaluación de las tendencias intermedias de tales importaciones durante el periodo de análisis. En aquella oportunidad, el Grupo Especial precisó que el término “ritmo”, contenido en las disposiciones del artículo 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, se refiere a la velocidad y dirección del aumento de las importaciones. En particular, en el caso citado, el Grupo Especial indicó lo siguiente:

“8.159. (...) Observamos que el término “ritmo” connota tanto velocidad como dirección, y por lo tanto las tendencias intermedias (ascendentes o descendentes) deben tenerse plenamente en cuenta. El hecho de que durante el período de investigación las tendencias hayan sido mixtas puede resultar decisivo (...). A efectos prácticos, consideramos que la mejor forma de ponderar la importancia de tales tendencias mixtas en las importaciones es determinar si cualquier baja es simplemente temporal o si refleja un cambio a más largo plazo.”

78. Sin embargo, no basta con advertir cualquier aumento de las importaciones. A fin de aplicar las medidas de salvaguardia previstas en el ordenamiento multilateral, dicho aumento debe haberse producido en condiciones y cantidades particulares, esto es, “un aumento en tal cantidad” y “en condiciones tales” que cause o amenace causar un daño grave a los productores nacionales.

79. Respecto al término “**en tal cantidad**” referido en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “Argentina-calzados”, ha destacado que en una investigación no será suficiente indicar un simple aumento de las importaciones, sino que es necesario que ese aumento se de en tales cantidades que amenacen con causar un daño grave a la industria nacional. Al respecto, se indicó lo siguiente:

“131 (...) La determinación de si el requisito de las importaciones ‘en tal cantidad’ se cumple no es una determinación meramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación muestre simplemente que las importaciones del producto este año fueron más que

³⁹ Informe del Órgano de Apelación en el caso: “Argentina – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de calzados” (código de documento: WT/DS121/AB/R) 14 de diciembre de 1999.

el año pasado, o hace cinco años. De nuevo, y vale la pena repetirlo, no bastará con cualquier aumento de las cantidades de importaciones. Debe haber tal aumento de las cantidades 'como para causar o amenazar con causar un daño grave a la industria para cumplir con este requisito de aplicación de una medida de salvaguardia. Así, lo indicado en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en el párrafo 1 a) del artículo XIX de creemos que el GATT de 1994 requiere que el aumento de las importaciones sea lo suficientemente reciente, lo suficientemente repentino, lo suficientemente agudo y lo suficientemente significativo, tanto cuantitativa y cualitativamente, como para causar o amenazar con causar un 'daño grave'."

80. Al respecto, el Grupo Especial en el caso *"Ucrania – vehículos automóviles para el transporte de personas"*⁴⁰, proporciona una interpretación a los términos "súbito" y "agudo", características requeridas para que el aumento de las importaciones sea considerado "en tales cantidades" como para causar o amenazar con causar daño grave a la industria nacional, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al respecto, se indicó lo siguiente:

"7.134 (...) Examinaremos en primer lugar el requisito de que el aumento de las importaciones sea "súbito" y "agudo". La definición en el diccionario de "sharp" (agudo) es "involving sudden change of direction: abrupt, steep" (que conlleva un cambio súbito de dirección; abrupto, pronunciado) mientras que "sudden" (súbito) se define como "happening or coming without warning; unexpected", or "abrupt, sharp" (que ocurre o acontece sin previo aviso; inesperado, o abrupto, agudo)."

81. Ahora bien, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 no contienen criterios respecto a cuán súbito, reciente e importante debe ser el aumento de las importaciones para que pueda considerarse como un aumento en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sobre el particular, el Órgano de Apelación en el caso *"Estados Unidos - determinados productos de acero"*, citando al Informe emitido por el Grupo Especial de dicho caso, señaló que la evaluación acerca de si el aumento de las importaciones era *"lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar causar un daño grave"* debía efectuarse caso por caso:

"359. (...) [las] constataciones de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, distintas de sus constataciones sobre el daño y la relación de causalidad, pueden basarse en los resultados de toda su investigación. Las constataciones de la autoridad competente sobre el primer requisito –el aumento de las importaciones– pueden tener efectos en las constataciones concernientes al daño o a la relación de causalidad, como prescribe el párrafo 2 a) del artículo 4. Cuando una autoridad competente examina las demás condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia, determina, como requirió el Órgano de Apelación en Argentina – Calzado (CE), si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar causar daños graves a los productores nacionales pertinentes".
"374. (...) A nuestro juicio, lo que hace falta en todos los casos es una explicación del modo en que la tendencia de las importaciones corrobora la constatación de la autoridad competente de que se ha cumplido el requisito

⁴⁰ Informe del Grupo Especial en el caso: *"Ucrania – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas"* (código de documento: WT/DS468/R) 26 de junio de 2015.

de un “aument[fo] en tal cantidad”, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Es esta explicación relativa a la tendencia de las importaciones –durante todo el periodo de investigación– lo que permite a la autoridad competente demostrar que “las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad”.

82. Adicionalmente, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad competente verifique que las importaciones del producto de que se trate se han realizado en determinadas condiciones (“**en condiciones tales**”). De acuerdo con la jurisprudencia revisada, el término “en condiciones tales” no está explícitamente indicado en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Así, de acuerdo con el Grupo Especial en el caso “Argentina – calzados”:

“8.249 (...) En nuestra opinión, la frase “en condiciones tales” no constituye un requisito legal específico con respecto al análisis de precios, en el sentido de un análisis separado y aparte de los análisis del aumento de las importaciones, el daño y la relación de causalidad previstos en el párrafo 2 del artículo 4. Consideramos que el párrafo 1 del artículo 2 establece las prescripciones jurídicas fundamentales (es decir, las condiciones) para la aplicación de una medida de salvaguardia, y que el párrafo 2 del artículo 4 desarrolla los aspectos operativos de estas prescripciones (...)”.

83. Por su parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “Estados Unidos – gluten de trigo”⁴¹ indica que el término “en condiciones tales” hace referencia a las condiciones de mercado en las que se produjo el aumento de las importaciones. En efecto, ha precisado lo siguiente:

“78. (...) la expresión “en condiciones tales” se refiere por lo general a las “condiciones” reinantes en el mercado del producto de que se trate cuando se produce un aumento de las importaciones. Interpretada de ese modo, la expresión “en condiciones tales” es una referencia sintética a los factores restantes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refieren a la situación general de la rama de producción nacional y del mercado nacional, así como a otros factores “que tengan relación con la situación de [la] rama de producción”. Por lo tanto, la expresión “en condiciones tales” confirma el punto de vista de que, con arreglo a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes deberían determinar si el aumento de las importaciones, no por sí solo sino conjuntamente con los otros factores pertinentes, causa un daño grave”.

84. De igual manera, el Grupo Especial de la OMC en el caso “Corea - productos lácteos”⁴², señaló que la autoridad competente debe de interpretar la frase ‘y en condiciones tales’ de la siguiente manera:

“7.52 (...) Consideramos que la frase ‘y en tales condiciones’ no prevé un criterio adicional o requisito analítico que debe realizarse antes de que un país miembro pueda imponer una medida de salvaguardia. Consideramos

⁴¹ Informe del Órgano de Apelación en el caso: “Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas” (código de documento: WT/DS166/AB/R) 22 de diciembre de 2000.

⁴² Informe del Grupo Especial en el caso: “Corea – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de productos lácteos” (código de documento: WT/DS98/R) 21 de junio de 1999.

que la frase 'y bajo tales condiciones' califica y se relaciona tanto con las circunstancias bajo las cuales los productos investigados son importados y a las circunstancias del mercado en que esos productos se importan (...). En este sentido, consideramos que la frase 'bajo tales condiciones' se refiere de manera más general a la obligación impuesta al país importador realizar una evaluación adecuada del impacto del aumento de las importaciones en cuestión y el mercado específico objeto de investigación".

85. Asimismo, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*, precisó que, a fin de efectuar la evaluación del aumento de las importaciones contemplada en las disposiciones contenidas en los artículos 2.1 y 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora debe tomar en consideración aquella información referida a las cantidades, es decir, al volumen de las importaciones.

"8.152. Antes de examinar si la constatación del aumento de las importaciones por parte de la Argentina está en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 a) del artículo 4, observamos, en primer lugar, que ambas partes, en relación con esta prescripción, se han remitido tanto a datos sobre la cantidad como a datos sobre el valor de las importaciones. El Acuerdo es claro en el sentido de que en este contexto los datos pertinentes son los datos sobre las cantidades de las importaciones, tanto en términos absolutos como en relación con (la cantidad de) la producción nacional, dado que el Acuerdo se refiere a importaciones que "han aumentado en tal cantidad" (itálicas añadidas). Por consiguiente, nuestra evaluación se concentrará en los datos sobre las cantidades de las importaciones".

86. Por otra parte, si bien el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad investigadora determine la existencia de un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que amenacen con causar daño a la rama de producción nacional, dicho Acuerdo no prevé una metodología particular para realizar el análisis del aumento de las importaciones prescrito en el artículo 2 del referido Acuerdo.
87. Sin embargo, de acuerdo con los pronunciamientos de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, la metodología que seleccione la autoridad competente para efectuar el análisis del aumento de las importaciones no debe ser sesgada, ni tampoco evitar una evaluación razonable de los hechos observados en el caso en cuestión.
88. Al determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente deberá examinar el ritmo y la cuantía del aumento de tales importaciones, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del referido Acuerdo. La evaluación del ritmo del aumento de las importaciones connota no solo un examen de la velocidad y dirección del incremento de tales importaciones, sino también una evaluación de la cuantía de las mismas.
89. La evaluación del aumento de las importaciones deberá incluir una comparación de los puntos extremos del volumen de las importaciones observados durante el periodo de análisis, así como un examen del comportamiento de las tendencias intermedias de las importaciones durante el referido periodo, de tal manera que

el análisis de las tendencias intermedias antes descrito refuerce las conclusiones a las que arribe la autoridad investigadora al comparar los puntos extremos de la evolución de las importaciones.

90. Si bien el aumento de las importaciones previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser lo suficientemente reciente, ello no implica que el volumen de las importaciones deba aumentar incluso en la parte final y más reciente del periodo de análisis. Por el contrario, de acuerdo con los pronunciamientos de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, un aumento de las importaciones registrado en el pasado reciente es suficiente para cumplir con el requisito estipulado en el artículo 2 del Acuerdo de Salvaguardias con relación a la determinación del aumento de las importaciones.
91. Por otra parte, de acuerdo con los pronunciamientos de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, a fin de determinar si las importaciones han aumentado en condiciones tales que causen o amenacen causar daño a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar las condiciones bajo las cuales compiten el producto nacional y el producto importado en el mercado del país importador, lo cual incluye un análisis de las condiciones de precios para la comercialización de ambos productos en el mercado.
92. Así, conforme se ha explicado en los párrafos precedentes, a efectos de determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora debe evaluar si dicho aumento se ha producido en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen con causar daño grave a la RPN.
93. En ese sentido, a fin de evaluar si, durante el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), las importaciones de calzado, en términos absolutos y en términos relativos a la producción nacional, aumentaron *en tal cantidad* que causen o amenacen causar daño a la RPN, en primer lugar, se revisará información sobre el desempeño de las importaciones y la producción nacional de calzado, durante el periodo antes indicado. Luego, para evaluar si las importaciones de calzado, en términos absolutos y en términos relativos a la producción, aumentaron *en condiciones tales* que causen o amenacen con causar daño grave a la RPN, se examinará también información que permita evaluar las condiciones en las que se produjo la competencia entre el producto nacional y el producto importado en el mercado de calzado.
94. En ese sentido, a fin de evaluar si, durante el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), las importaciones de calzado, en términos absolutos y en términos relativos a la producción nacional, aumentaron *en tal cantidad* que causen o amenacen causar daño a la RPN, en primer lugar, se revisará información sobre el desempeño de las importaciones y la producción nacional de calzado, durante el periodo antes indicado. Luego, para evaluar si las importaciones de calzado, en términos absolutos y en términos relativos a la producción, aumentaron *en condiciones tales* que causen o amenacen con causar daño grave a la RPN, se examinará también información que permita evaluar las condiciones en las que se produjo la competencia entre el producto nacional y el producto importado en el mercado de calzado.

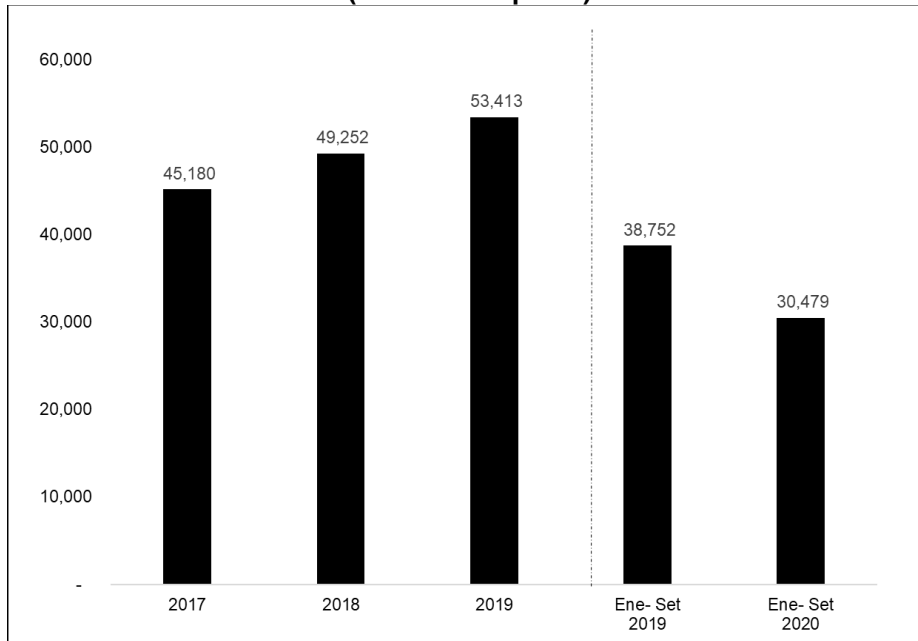
B.1.2. Aumento de las importaciones en términos absolutos

95. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de calzado en términos absolutos, durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020.
96. A fin de efectuar dicho análisis, en esta etapa de evaluación inicial se tomará en cuenta la información estadística obtenida de SUNAT con relación a las importaciones efectuadas durante el periodo de análisis (enero de 2017- junio de 2020) a través de las partidas arancelarias 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405 del Arancel de Aduanas.
97. Durante el período de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), el volumen de las importaciones de calzado mostró una tendencia creciente que se mantuvo hasta diciembre de 2019, para luego experimentar una contracción en 2020 (enero – junio).
98. En efecto, entre 2017 y 2019, el volumen de las importaciones de calzado registró un aumento de 18.2%, en términos acumulados, al pasar de 45,180 miles pares en 2017 a 53,413 miles pares en 2019. Mientras que, entre enero y junio de 2020, el volumen de las importaciones de calzado se redujo en 22.0%, con respecto a similar periodo de 2019.
99. En este punto, es preciso traer a colación el análisis realizado con relación a los niveles de crecimiento de los volúmenes de las importaciones observados en las investigaciones por salvaguardias a las importaciones de textiles⁴³ y de confecciones⁴⁴, tramitados por esta Comisión en 2020. En efecto, se aprecia que la tasa de crecimiento acumulado de las importaciones de calzado (18.2%) fue significativamente inferior al incremento que experimentaron las importaciones de confecciones (64.1%), en cuya investigación se determinó que dicha evolución constituiría una amenaza de daño grave a la RPN. Incluso, al observar la evolución de las importaciones de textiles, la cual no representó una amenaza de daño a la RPN, se aprecia que el crecimiento acumulado de tales importaciones (21.2%) fue ligeramente superior a la tasa de crecimiento registrada por las importaciones de calzado (18.2%).
100. Tomando en consideración lo indicado en el párrafo precedente, es razonable considerar que, en este análisis inicial, la evolución registrada por las importaciones de calzado en el periodo de análisis enero de 2017 – junio de 2020, no representa un aumento de las importaciones que sea lo bastante importante que podría constituir una amenaza de daño grave a la industria nacional de calzado.

⁴³ Al respecto, ver el informe N° 064-2020/CDB-INDECOPI que sustenta la Resolución N° 145-2020/CDB-INDECOPI. Cabe señalar que el periodo de análisis de este procedimiento corresponde a enero de 2016 – junio de 2020.

⁴⁴ Al respecto, ver el informe N° 065-2020/CDB-INDECOPI que sustenta la Resolución N° 146-2020/CDB-INDECOPI. Cabe señalar que el periodo de análisis de este procedimiento corresponde a enero de 2016 – junio de 2020.

Gráfico N° 1
Evolución del volumen de las importaciones de calzado
durante el periodo enero de 2017 - junio de 2020
(En miles de pares)



Var % acum		Var % intermedias		Var % parte final	
19/17	18/17	19/18	2020-Jun/2019-Jun	2020-Jun/2019-Jun	2020-Jun/2019-Jun
18.2%	9.0%	8.4%	-22.0%		

Fuente: SUNAT

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

101. Para determinar si se habría producido un aumento de las importaciones de calzado en el sentido de lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones, en este apartado se evaluará si el aumento de tales importaciones entre 2016 y 2019 (18.2%), se produjo en tal cantidad que podría constituir una amenaza de daño grave a la RPN. Posteriormente, se evaluará lo sucedido en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020).
102. En efecto, como se ha indicado anteriormente, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados* señaló que, a fin de determinar la existencia de un aumento de las importaciones *en tal cantidad* que cause o amenace con causar daño grave a la industria nacional de calzado, la autoridad investigadora debe evaluar el ritmo y la cuantía del aumento de tales importaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que requiere efectuar una evaluación de las tendencias intermedias de tales importaciones durante el periodo de análisis.
103. Cabe señalar que no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones para que se cumpla el requisito establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados* señaló que, para que se cumpla el requisito para la aplicación de una medida de salvaguardia, la autoridad competente debe determinar que las importaciones han aumentado "en tal cantidad" que causen

o amenacen causar un daño grave a la industria nacional de calzado, “*lo que requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave"*”⁴⁵.

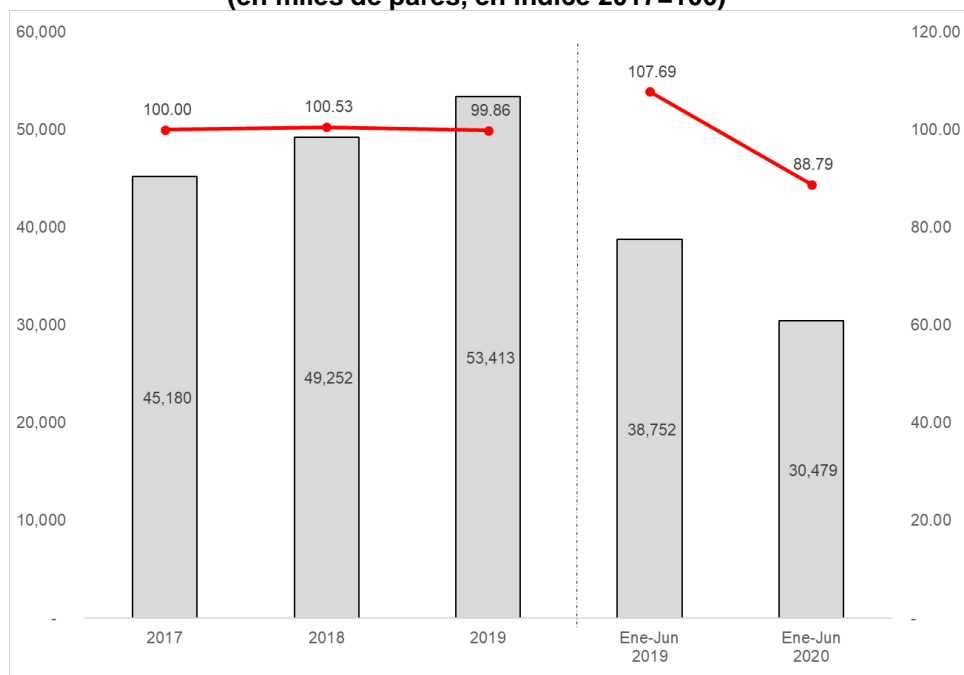
104. Siendo ello así, a fin de evaluar el ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de calzado, a continuación se examinarán las tendencias intermedias de tales importaciones registradas entre 2017 y 2019:
- Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones registró una tasa de crecimiento de 9.0%, al pasar de 45,180 miles de pares a 49,252 miles de pares.
 - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones registró una tasa de crecimiento de 8.4%, al pasar de 49,252 miles de pares a 53,413 miles de pares.
105. Conforme puede apreciarse, el ritmo de crecimiento de las importaciones en 2018 (9.0%) y 2019 (8.4%) fue prácticamente constante, lo que no evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente. Siendo ello así, no se verifica que las importaciones de calzado hayan registrado un aumento *en tal cantidad* que pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.
106. Asimismo, entre enero y junio de 2020, el volumen de las importaciones de calzado registró una reducción de 22.0% respecto a similar periodo de 2019, lo cual coincidió con la suspensión de actividades económicas en general, asociada a la aplicación de las medidas de restricción (entre marzo y mayo de 2020) para contener el COVID-19.
107. Por otra parte, para determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, es necesario también verificar que éste se haya producido en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a la RPN, de acuerdo con el artículo 4.2 (a) del referido Acuerdo. En ese sentido, las autoridades competentes deben analizar las condiciones bajo las cuales compiten el producto importado y el producto nacional en el mercado del país importador.
108. Como se mencionó en el párrafo 91 precedente, a pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no lo indica, en la práctica, el análisis de los precios resulta ser necesario para establecer las condiciones bajo las cuales ingresa el producto importado al mercado del país importador. Así, el análisis de los precios permite determinar si las importaciones han aumentado en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a la RPN.

⁴⁵ Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*:

“131. (...) no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado – o a las de hace cinco años. (...) Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado “en tal cantidad” que causen o amenacen causar daño grave a la rama de la producción nacional”.

109. En ese sentido, en este Informe se procederá a analizar la evolución del volumen y el precio FOB de las importaciones de calzado durante el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), a fin de evaluar si tales importaciones habrían aumentado en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la industria nacional de calzado.
110. Como se aprecia en el Gráfico N° 2, entre 2017 y 2019, cuando el ritmo de crecimiento de las importaciones de calzado se mantuvo prácticamente constante, el precio FOB de tales importaciones se mantuvo también estable (se redujo 0.1%). Posteriormente, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), la reducción de las importaciones (22.0% respecto a similar semestre de 2019) coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (17.5%).

Gráfico N° 2
Volumen y precio FOB de las importaciones de calzado
durante el periodo enero de 2017 - junio de 2020
(en miles de pares, en índice 2017=100)



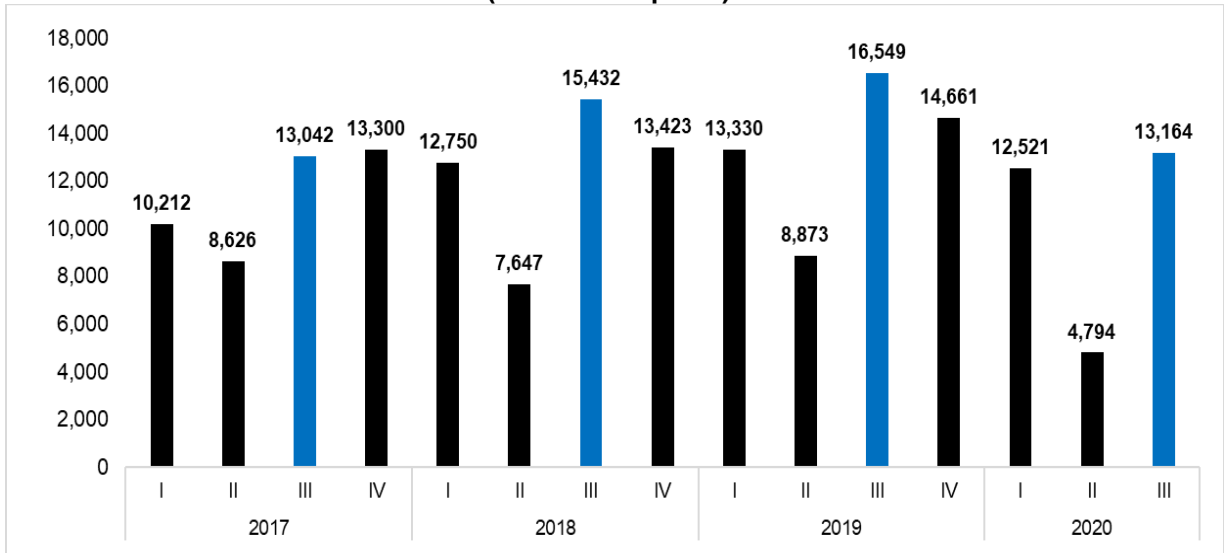
Fuente: SUNAT, Comtrade
Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ

111. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan inferir que las importaciones de calzado han aumentado en términos absolutos, en tal cantidad y en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la industria nacional de calzado, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
112. Adicionalmente, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional⁴⁶, la información disponible en esta etapa de

⁴⁶ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2020, se aprobó la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional. Al respecto, por Decreto Supremo 101-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 4 de junio de 2020, se dispuso que a partir del mes de junio de este año se inicie la Fase 2, por la cual se reanudaron las actividades de comercio para centros comerciales, conglomerados y tiendas por departamento, para atención directa al público, con aforo de hasta el 50%. Luego, por Decreto

evaluación inicial muestra que en el tercer trimestre de 2020 (julio - setiembre) el volumen de las importaciones de calzado (13,164 miles de pares) no superó el volumen promedio de las importaciones de calzado registrado en similares trimestres del periodo 2017 - 2019 (15,008 mil pares), lo cual indica que las importaciones no han experimentado variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

Gráfico N° 3
Evolución del volumen de las importaciones trimestrales de calzado
durante el periodo enero de 2017 - setiembre de 2020
(En miles de pares)



	Jul-set 2017	Jul-set 2018	Jul-set 2019	Jul-set prom. 17/19	Jul-set 2020
Volumen (en miles de pares)	13,042	15,432	16,549	15,008	13,164

Fuente: SUNAT

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

B.1.3. Aumento de las importaciones en términos relativos a la producción nacional

113. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional, durante el período de análisis (enero de 2017 – junio de 2020).
114. Al respecto, es importante precisar que, a fin de aproximar la producción nacional de calzado correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2020, se evaluó la información proporcionada por PRODUCE correspondiente al volumen de la producción de calzado de veintiún (21) empresas de dicho sector productivo que participan en la encuesta “Estadística Industrial Mensual”. Para el periodo antes mencionado, se observa que estas empresas representaron el 31.1% y el 32.1% de la base imponible para el pago del IGV y el IR del total de empresas contribuyentes activas del sector de calzado, y menos del 1% del total de

Supremo 117-2020-PCM publicado en el diario oficial “El Peruano” el 30 de junio de 2020, se dispuso que a partir julio de 2020 se inicie la Fase 3, por la cual se reanudaron las actividades de comercio en tiendas en general, con aforo de hasta el 50%.

empresas activas a 2019 que conforman dicha industria nacional (8 159 empresas)⁴⁷.

115. Es pertinente señalar que en el expediente se cuenta con información proporcionada por SUNAT con relación a la base imponible para el pago del IGV⁴⁸ del total de empresas activas al año 2019 que operan en el sector productivo de calzado (8 159 empresas), así como datos relacionados con el volumen y valor de las exportaciones totales de calzado efectuadas durante el periodo de análisis considerado en este Informe (enero de 2017 – junio de 2020)⁴⁹, obtenidos a través del portal en internet de dicho organismo gubernamental. De la misma manera, se cuenta con el valor de las existencias de productos terminados de la industria nacional de calzado⁵⁰, recopilados por el INEI a través de la Encuesta Económica Anual de 2017 y 2018.
116. En este sentido, en vista de que la muestra de empresas proporcionada por PRODUCE (21) es considerablemente menor al número de empresas contribuyentes activas que conforman la industria nacional de calzado, resulta pertinente señalar que la información de la SUNAT⁵¹ permite efectuar con mayor precisión una estimación de la producción de la industria nacional de calzado para el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), en la medida que corresponde a datos asociados con la totalidad de los productores que operan en dicha industria. Ello a su vez permite evaluar de mejor forma el comportamiento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional de dicho producto⁵². En el Anexo N° 1 se presenta el cálculo

⁴⁷ Conforme se ha explicado en la sección de Antecedentes de este Informe, a fin de contar con datos pertinentes asociados al desempeño económico de la industria nacional de calzado, en esta etapa de evaluación inicial se solicitó información a diversas entidades públicas y privadas. Al respecto, se recibió, entre otra, información proporcionada por la SUNAT asociada al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) y del Impuesto a la Renta (IR) del total de empresas dedicadas principalmente a las actividades económicas clasificadas bajo código CIU (Revisión 3) 1920 (fabricación de calzado) durante el periodo 2017 – 2019, información asociada al pago del IGV y del IR de veintinueve (21) empresas de dicho sector productivo identificados por PRODUCE para el periodo enero de 2017 – junio de 2020, así como datos asociados al volumen y valor de la producción nacional de calzado correspondientes a ese periodo, proporcionados por PRODUCE y el INEI, respectivamente.

⁴⁸ En esta etapa de evaluación inicial, la información de la base imponible para el pago del IGV proporcionada por SUNAT resulta ser apropiada para aproximar el indicador de la venta interna de la industria nacional del calzado.

⁴⁹ Correspondientes al volumen y valor de las exportaciones registradas por la SUNAT a través de las partidas arancelarias 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405.

⁵⁰ Tales participaciones fueron extraídas de la Encuesta Económica Anual del 2017 y 2018. Cabe señalar que, a la fecha de elaboración del presente informe, no se ha publicado la Encuesta Económica Anual 2019.

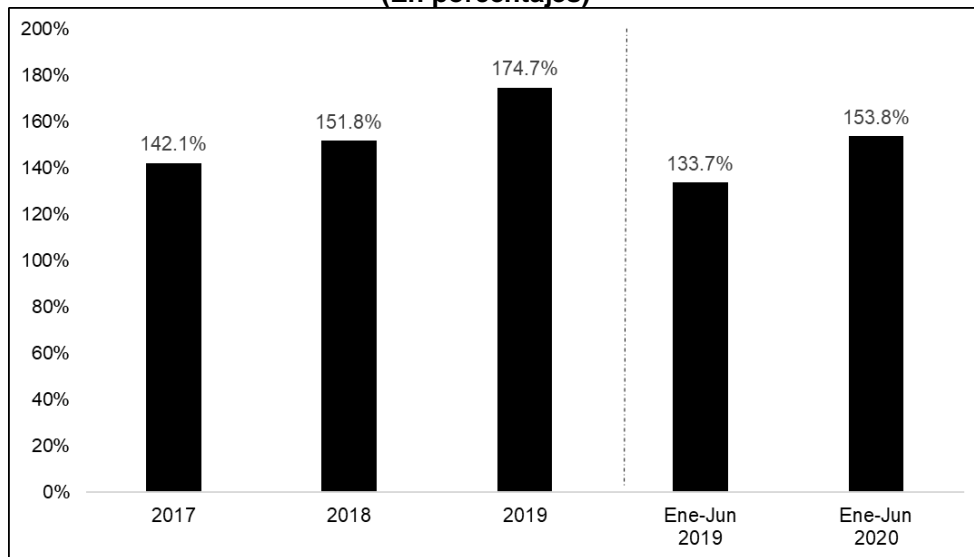
⁵¹ Para los fines de este Informe, la producción nacional de calzado correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2020 fue estimada sobre la base de la información recopilada con relación al valor de la venta total de la industria nacional de calzado (calculado como la suma de: (i) la base imponible para el pago del Impuesto General a la Venta (IGV) reportado a la SUNAT por 8 159 empresas, contribuyentes activos a diciembre de 2019, dedicadas principalmente a las actividades económicas clasificadas bajo el código CIU (Revisión 3) 1920; y, (ii) el valor total de las exportaciones de calzado registradas a través de las partidas arancelarias 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405), el valor de las existencias de productos terminados de dicha industria nacional (publicado a través de la Encuesta Económica Anual de 2017 y 2018, disponible en el portal en internet del INEI) y el volumen total de las exportaciones de calzado registradas por la SUNAT a través de las partidas arancelarias 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405. Al respecto, ver el Anexo N°01 de este Informe para una explicación detallada de la metodología empleada para estimar la producción nacional de calzado correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2020.

⁵² Cabe resaltar que de la revisión de los datos proporcionados por PRODUCE se pudo apreciar que la producción de calzado de las veintinueve (21) empresas antes mencionadas experimentó una contracción de 45.0% entre 2017 y 2018. No obstante, al revisar la información proporcionada por el INEI con relación al valor de la producción nacional de calzado correspondiente a 2017 y 2018, se pudo apreciar que el indicador de producción registró un incremento de 11.6%, el cual puede ser explicado principalmente por el incremento en el volumen de la producción nacional de dicho producto, pues la información que publica el INEI con relación al índice de precios

del volumen de la producción nacional de calzado para el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), efectuado por la Secretaría Técnica.

117. De esta manera, se aprecia que durante el periodo de análisis el volumen de las importaciones de calzado registró, en términos relativos a la producción nacional, una tendencia creciente. En efecto, entre 2017 y 2019, el volumen de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción registró un incremento acumulado de 32.5 puntos porcentuales, al pasar de 142.1% a 174.7%. Entre enero y junio de 2020, por su parte, la participación de las importaciones relativas a la producción nacional se incrementó en 20.1 puntos porcentuales.

Gráfico N° 4
Evolución del volumen de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional durante el periodo enero de 2017 - junio de 2020 (En porcentajes)



Var % acum	Var % intermedias	Var % parte final
19/17	18/17	20-Jun/19-Jun
32.5 pp.	9.7 pp.	20.1 pp.

Fuente: SUNAT, PRODUCE
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ

118. Sin embargo, en este caso, para determinar si entre 2017 y 2019 se habría producido un aumento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones (en este caso, incremento acumulado de 32.5 puntos porcentuales entre los años antes indicados)⁵³, es necesario evaluar si el aumento de las importaciones se ha

al consumidor de calzado permite apreciar que dicho índice registró un incremento de 1.2% en esos años. Asimismo, la información proporcionada por SUNAT con relación la base imponible para el pago del IGV y el IR del total de empresas productoras que constituyen el sector de calzado, muestra un incremento de ambos indicadores de 1.7% y 1.8% respectivamente, entre 2017 y 2018, lo cual no resulta indicativo de una contracción de la actividad económica en el sector de calzado durante los años antes indicados.

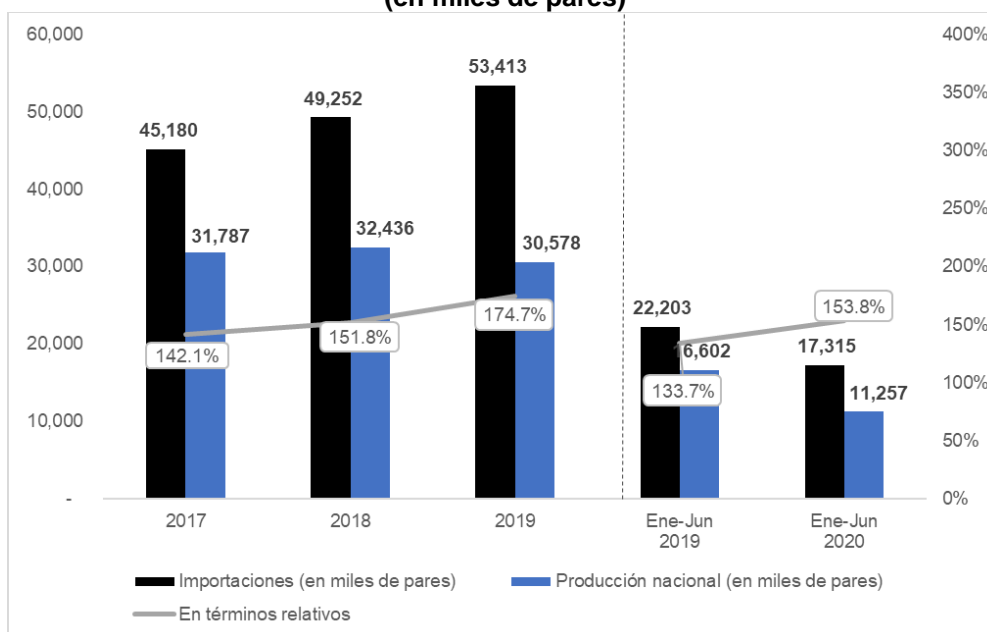
⁵³ Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por el Órgano de Apelación de la OMC en el caso Argentina – calzados:

producido *en tal cantidad* que podría constituir una amenaza de daño grave a la RPN.

119. Al respecto, como se ha indicado anteriormente, a fin de determinar la existencia de un aumento de las importaciones *en tal cantidad* que cause o amenace con causar daño grave a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar el ritmo y la cuantía del aumento de tales importaciones, lo que requiere efectuar un examen de las tendencias intermedias de tales importaciones durante el periodo de análisis, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.
120. Siendo ello así, a continuación, se revisará la información relativa al desempeño de las importaciones y de la producción nacional de calzado entre 2017 y 2019, así como datos referidos al incremento interanual de tales importaciones, en términos relativos a la producción nacional, correspondientes al periodo antes indicado.
121. Al respecto, al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se observa lo siguiente:
 - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones de calzado creció 9.0%, mientras que la producción nacional se incrementó 2.0% lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción nacional de 9.7 puntos porcentuales.
 - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones de calzado creció 8.4%, mientras que la producción nacional se redujo 5.7% lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción nacional de 22.8 puntos porcentuales.

"131. (...) no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado – o a las de hace cinco años. (...) Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en tal cantidad" que causen o amenacen causar daño grave a la rama de la producción nacional".

Gráfico N° 5
Volumen de las importaciones y de la producción nacional de calzado durante el periodo enero de 2017 - junio de 2020
(en miles de pares)



Fuente: SUNAT, PRODUCE
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

122. Conforme puede apreciarse, entre 2017 y 2019, el aumento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción se produjo de manera gradual, lo que no evidencia un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de tales importaciones. Siendo ello así, no se verifica que las importaciones de calzado en términos relativos a la producción hayan registrado un aumento *en tal cantidad* que pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En efecto, en los años 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de calzado fue 9.0% y 8.4%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.0% y -5.7%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 9.7 y 22.8 puntos porcentuales, en los años 2018 y 2019, respectivamente.

123. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), en un contexto de contracción de la actividad económica en general (entre marzo y mayo de 2020) asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener la COVID-19, las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional experimentaron un aumento de 20.1 puntos porcentuales, con respecto a similar periodo de 2019. Ello, debido a que las importaciones se redujeron en menor magnitud (22%) que la producción nacional (32.2%), respecto a similar semestre de 2019.

124. Sin perjuicio de lo antes expuesto, es preciso traer a colación el análisis realizado con relación a los niveles de participación de las importaciones en términos acumulados, observados en las investigaciones por salvaguardias en los casos de textiles y de confecciones, tramitados por esta Comisión en 2020⁵⁴. En efecto,

⁵⁴ Ver notas al pie N° 43 y 44.

se aprecia que la tasa de crecimiento de las importaciones de calzado relativas a la producción nacional (32.5 puntos porcentuales) fue significativamente inferior al incremento que experimentaron las importaciones de confecciones relativas a la producción nacional (105.4 puntos porcentuales), en cuya investigación se determinó que dicha evolución constituiría una amenaza de daño grave a la RPN. Incluso, al observar la tasa de crecimiento de las importaciones de textiles relativas a producción nacional, la cual no representó una amenaza de daño a la RPN en ese caso, se aprecia que dicha tasa (45.2 puntos porcentuales) fue superior a la tasa de crecimiento registrada por las importaciones de calzado relativas a la producción nacional (32.5 puntos porcentuales).

125. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de calzado han aumentado en términos relativos a la producción nacional, en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la RPN en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

C. CONCLUSIONES

126. Como se explica de manera detallada en este Informe, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial no indica que durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020 se haya producido un aumento de las importaciones de calzado en tal cantidad y en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la industria nacional de calzado, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

- Aumento de las importaciones de calzado en términos absolutos: entre 2017 y 2019, las importaciones de calzado registraron un incremento acumulado de 18.2%, lo que no representa un aumento que sea lo bastante importante para que amenace causar un daño grave a la industria nacional de calzado. Incluso, la evolución registrada por las importaciones entre los años antes indicados muestra que el ritmo de crecimiento de tales importaciones experimentó un comportamiento prácticamente constante durante el periodo 2017 - 2019. En efecto, en los años 2018 y 2019, las importaciones registraron tasas de crecimiento de 9.0% y 8.4%, respectivamente, lo que no evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente. Siendo ello así, no se verifica que las importaciones de calzado hayan registrado un aumento *en tal cantidad* que pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Asimismo, entre enero y junio de 2020, el volumen de las importaciones de calzado registró una reducción de 22.0% respecto a similar periodo de 2019, lo cual coincidió con la suspensión de actividades económicas en general, asociada a la aplicación de las medidas de restricción (entre marzo y mayo de 2020), para contener el COVID-19.

Además, se ha observado que, entre 2017 y 2019, la desaceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones de calzado coincidió con un comportamiento prácticamente constante (-0.1%) del precio FOB de tales

importaciones. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), la reducción de las importaciones (22.0% respecto a similar semestre de 2019), coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (17.5%).

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de calzado han aumentado en términos absolutos, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la industria nacional de calzado, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Adicionalmente, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional⁵⁵, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, en el tercer trimestre de 2020 (julio - setiembre), el volumen de las importaciones de calzado (13,164 miles de pares) no superó el volumen promedio de las importaciones de calzado registrado en similares trimestres del periodo 2017 - 2019 (15,008 mil pares), lo cual indica que las importaciones no han experimentado variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

- *Aumento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional:* entre 2017 y 2019, las importaciones de calzado registraron, en términos relativos a la producción nacional, un incremento acumulado de 32.5 puntos porcentuales. No obstante, dicho incremento se produjo de manera gradual, lo que no evidencia un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de tales importaciones. Siendo ello así, no se verifica que las importaciones de calzado en términos relativos a la producción hayan registrado un aumento *en tal cantidad* que pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En efecto, en los años 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de calzado fue 9.0% y 8.4%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.0% y -5.7%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 9.7 y 22.8 puntos porcentuales en los años 2018 y 2019, respectivamente.

Adicionalmente, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), en un contexto de contracción de la actividad económica general (entre marzo y mayo de 2020) asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de calzado experimentaron un incremento de 20.1 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional. Ello, debido a

⁵⁵ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2020, se aprobó la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional. Al respecto, por Decreto Supremo 101-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 4 de junio de 2020, se dispuso que a partir del mes de junio de este año se inicie la Fase 2, por la cual se reanudaron las actividades de comercio para centros comerciales, conglomerados y tiendas por departamento, para atención directa al público, con aforo de hasta el 50%. Luego, por Decreto Supremo 117-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 30 de junio de 2020, se dispuso que a partir julio de 2020 se inicie la Fase 3, por la cual se reanudaron las actividades de comercio en tiendas en general, con aforo de hasta el 50%.



que las importaciones de calzado registraron una reducción de menor magnitud (22.0%) a la de la producción nacional (32.2%), respecto a similar semestre de 2019.

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de calzado han aumentado en términos relativos a la producción nacional, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la industria nacional de calzado en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

127. Considerando que no se ha verificado la existencia de un aumento significativo de las importaciones de calzado en los términos establecidos en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no corresponde proseguir con el análisis técnico de los demás elementos requeridos por dicha norma y por el Reglamento sobre Salvaguardias para evaluar el posible inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de calzado.
128. Por tanto, al no verificarse el cumplimiento de las condiciones jurídicas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias, no corresponde disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de calzado en materia de salvaguardias.

Luis Alberto León Vásquez
Secretario Técnico

Gabriela Padilla Espinoza
Asistente Económico

María José Kong Álvarez
Asistente Legal

María del Carmen Vergaray Galarza
Asistente Económico

Jorge Changanquí Miranda
Asistente Legal

Jassmin Huapaya Chafloque
Asistente Económico

ANEXO N°1

Conforme se ha explicado en la sección B.1.3 de este Informe, a fin de contar con datos pertinentes asociados al desempeño económico de la industria nacional de calzado, en esta etapa de evaluación inicial se solicitó información a diversas entidades públicas y privadas. Al respecto, se recibió, entre otra, información asociada al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) y del Impuesto a la Renta (IR) del total de empresas dedicadas principalmente a las actividades económicas clasificadas bajo código CIIU (Revisión 3) 1920 (fabricación de calzado) durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020, proporcionada por la SUNAT; así como datos asociados al volumen y valor de la producción nacional de calzado correspondientes al periodo antes indicado, proporcionados por PRODUCE y el INEI, respectivamente.

Asimismo, es pertinente señalar que en el expediente se cuenta con información proporcionada por SUNAT con relación a la base imponible para el pago del IGV⁵⁶ del total de empresas activas a 2019 que operan en el sector productivo de calzado (8 159 empresas), así como datos relacionados con el volumen y valor de las exportaciones totales de calzado efectuadas durante el periodo de análisis considerado en este Informe (enero de 2017 – junio de 2020)⁵⁷, obtenidos a través del portal en internet de dicho organismo gubernamental, y el valor de las existencias de productos terminados de la industria nacional de calzado⁵⁸, recopilados por el INEI a través de la Encuesta Económica Anual de 2017 y 2018.

La información antes indicada permite efectuar, con mayor precisión, una estimación se la producción de la industria nacional de calzado para el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), en la medida que corresponde a datos asociados con la totalidad de los productores que operan en dicha industria nacional. Ello a su vez permitir evaluar de mejor forma el comportamiento de las importaciones de calzado en términos relativos a la producción nacional de dicho producto.

Estimación del volumen de la producción nacional de calzado para el periodo enero de análisis (enero de 2017 – junio de 2020)

Para calcular el volumen de la producción nacional de calzado, en primer lugar, se estima el valor de las ventas internas de la industria del calzado correspondiente al periodo 2020 (enero – junio). Para efectuar dicha estimación, se ha empleado la información respecto al valor de las ventas internas de las veintiún (21) empresas que forman parte de la Encuesta Industrial Anual correspondiente al periodo 2020 (enero – junio) y la proporción del valor de las ventas internas correspondiente a las 21 empresas respecto al valor de las ventas internas de la industria de calzado para el periodo 2019 (enero – junio), obteniendo como resultado que, el valor de las ventas internas de la industria de calzado correspondiente al periodo 2020 (enero – junio) asciende a 347.5 millones de soles, según se aprecia en el Cuadro N° 01.

⁵⁶ En esta etapa de evaluación inicial, la información de la base imponible para el pago del IGV proporcionada por SUNAT resulta ser apropiada para aproximar el indicador de la venta interna de la industria nacional del calzado.

⁵⁷ Correspondientes al volumen y valor de las exportaciones registradas por la SUNAT a través de las partidas arancelarias 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405.

⁵⁸ Tales participaciones fueron extraídas de la Encuesta Económica Anual del 2017 y 2018. Cabe señalar que, a la fecha de elaboración del presente informe, no se ha publicado la Encuesta Económica Anual 2019.

Cuadro N° 01
Cálculo del valor de las ventas internas de la industria de calzado,
correspondiente al periodo 2020 (enero – junio), en millones de soles

Indicador	2017	2018	2019	Ene-Jun 2019	Ene-Jun 2020
Valor de ventas internas (Base imponible de 21 empresas)	299.1	296.9	269.0	137.9	88.1
Valor de ventas internas de la industria de calzado (Base imponible CIU 1920)	927.1	943.1	910.1	543.9	347.5

Luego se calcula el valor de las ventas totales del sector de calzado sumando el valor de ventas internas y de las exportaciones totales del sector de calzado correspondiente al periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020).

Cuadro N° 02
Cálculo de las ventas totales del sector calzado, correspondiente al periodo
enero de 2017 – junio de 2020, en millones de soles

Indicador	2017	2018	2019	Ene-Jun 2019	Ene-Jun 2020
Valor de ventas internas de la industria de calzado (Base imponible CIU 1920)	927.1	943.1	910.1	543.9	347.5
Valor de las exportaciones	76.9	80.8	65.1	31.5	20.6
Valor de las ventas totales	1,004.1	1,023.9	975.2	575.4	368.1

Empleando la información del valor de las ventas totales del sector de calzado estimada en el paso previo, así como el volumen de las exportaciones de dichos productos en 2017 y el índice de precios al por mayor de calzado correspondiente al periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), se ha calculado el volumen de las ventas internas del sector de calzado correspondiente al periodo de análisis, según se presenta a continuación:

Cuadro N° 03
Cálculo del volumen de ventas internas del sector calzado,
correspondiente al periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020),
en miles de pares

Indicador	2017	2018	2019	Ene-Jun 2019	Ene-Jun 2020
Volumen de ventas internas del sector calzado	26,278.3	26,416.0	25,178.2	13,723.9	9,313.0

A continuación, el volumen de las ventas totales del sector de calzado se calcula sumando el volumen de las ventas internas del sector calzado, previamente calculado,



y el volumen de las exportaciones de calzado correspondiente al periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020).

Cuadro N° 04
Cálculo del volumen de ventas totales del sector calzado,
correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2020, en miles de pares

Indicador	2017	2018	2019	Ene-Jun 2019	Ene-Jun 2020
Volumen de ventas totales del sector calzado	28,458.9	28,159.4	26,546.9	14,413.6	9,772.8

Finalmente, para calcular el volumen de producción nacional de calzado se divide el volumen de las ventas totales de la industria de calzado, calculado en el paso previo, y la proporción de las ventas totales de calzado respecto al valor de la producción de calzado (calculada a partir de la proporción de las existencias de productos terminados en términos del valor de producción de calzado para el 2017 y 2018), obteniendo como resultado el volumen de producción del sector productivo de calzado correspondiente al periodo de análisis, según se presenta a continuación:

Cuadro N° 05
Cálculo del volumen de producción de la industria de calzado,
correspondiente al periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020)

Indicador	Unidad	2017	2018	2019	Ene-Jun 2019	Ene-Jun 2020
Volumen de ventas totales del sector calzado	En miles de pares	28,458.9	28,159.4	26,546.9	14,413.6	9,772.8
% Existencias de productos terminados, en términos del valor de producción calzado	En %	10.5%	13.2%	13.2%	13.2%	13.2%
Volumen de producción del sector de calzado	En miles de pares	31,786.5	32,435.7	30,578.2	16,602.4	11,256.9