

# Resolución

N° 021-2021/CDB-INDECOPI

Lima, 10 de febrero de 2021

## LA COMISIÓN DE DUMPING, SUBSIDIOS Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS COMERCIALES NO ARANCELARIAS DEL INDECOPI

**SUMILLA:** *Se declara que no corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de calzado, al no haberse encontrado indicios razonables de la existencia de un aumento significativo de las importaciones de dicho producto (en términos absolutos o en relación con la producción nacional), durante el periodo de análisis (enero de 2017 – junio de 2020), y por tanto, no se verifica el cumplimiento de las condiciones jurídicas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el Reglamento nacional aprobado por Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR.*

Visto, el Expediente N° 003-2021/CDB, y;

### CONSIDERANDO

#### I. ANTECEDENTES

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 de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias del Indecopi (en adelante, **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.

En ese contexto, con fechas 10 y 17 de setiembre de 2020 se recibieron los Oficios N° 00000306-2020-PRODUCE/DVMYPE-I y N° 00000330-2020-PRODUCE/DVMYPE-I cursados por el Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**), mediante los cuales se puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de calzado, 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 de las importaciones<sup>1</sup>. Según señaló dicho Ministerio, la

<sup>1</sup> Mediante Oficios N° 092-2020/CDB y 094-2020/CDB de fechas 2 y 3 de noviembre de 2020, se solicitó a PRODUCE que proporcione información necesaria, en caso cuente con la misma, para efectuar el análisis técnico conducente a evaluar si corresponde iniciar de oficio una investigación a las importaciones de calzado en materia de salvaguardias, relativa a los códigos CIIU bajo los cuales se clasifican las actividades productivas de la industria nacional de calzado, la representatividad asociada a la producción de calzado, las características del producto importado, así como de la situación económica de la industria nacional de calzado.

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 que la conforman.

La Comisión ha recopilado información sobre la evolución de las importaciones peruanas de calzado, así como sobre la estructura y el desempeño económico de la industria nacional de dicho producto, la cual ha sido obtenida de entidades de la Administración Pública como PRODUCE, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el caso particular de PRODUCE, mediante Oficios N° 00000330-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, N° 0000089-2020-PRODUCE/OGEIEE y N° 00000546-2020-PRODUCE/DVMYPE-I recibidos el 17 de setiembre, el 11 de noviembre y el 11 de diciembre de 2020, respectivamente, dicho Ministerio proporcionó información pertinente para realizar el análisis de los requisitos exigidos por la normatividad vigente, a fin de disponer de oficio el inicio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de calzado. En particular, PRODUCE señaló que los productores nacionales de calzado enfrentan una amenaza de daño grave como consecuencia del aumento significativo de las importaciones de dicho producto, el cual 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.

## **II. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS**

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 de forma inusitada un incremento significativo en las importaciones que causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional (en adelante, **la RPN**), propiciado por la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.

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 significativo 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 Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR (en adelante, **Reglamento sobre Salvaguardias**), que reglamenta en el ámbito nacional las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

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.

Si bien el Reglamento sobre Salvaguardias<sup>2</sup> establece que para decidir la aplicación o no de medidas de salvaguardia provisionales o definitivas, la Comisión Multisectorial adoptará su decisión basándose en el respectivo informe técnico que elabora la Comisión en su condición de autoridad investigadora, el citado Reglamento precisa, además, que la Comisión Multisectorial debe efectuar un análisis sobre el interés público general del país, así como los efectos de tales medidas en el ámbito nacional como respecto de las relaciones comerciales con los países eventualmente afectados.

---

Con fechas 11 de noviembre y 11 de diciembre de 2020, PRODUCE remitió los Oficios N° 0000089-2020-PRODUCE/OGEIEE y N° 00000546-2020-PRODUCE/DVMYPE-I adjunto a los cuales proporcionó respuesta a los pedidos de información remitidos por la Comisión.

<sup>2</sup> **REGLAMENTO SOBRE SALVAGUARDIAS, Artículo 7.-** Las decisiones relativas a la aplicación, suspensión y revocación de medidas de salvaguardia, así como la modificación o prórroga de los plazos correspondientes a la aplicación de las mismas, serán de competencia exclusiva de la Comisión Multisectorial y se adoptarán basándose en el informe técnico elaborado por la Autoridad Investigadora como resultado de la investigación realizada.

Los procedimientos de investigación en materia de salvaguardias, tanto en lo que corresponde a la evaluación de su inicio como en su desarrollo, deben ser tramitados por la autoridad investigadora observando rigurosamente los parámetros y exigencias técnicas establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, pues dichos tratados internacionales establecen obligaciones que todos los Miembros de la OMC, como es el caso del Perú, se han comprometido a cumplir para garantizar que el comercio internacional se desenvuelva de manera más fluida, previsible y libre. En este punto, cabe recordar que los Miembros de la OMC conservan el derecho de plantear reclamaciones bajo el sistema de solución de diferencias de dicha organización, en caso consideren que otro Miembro ha adoptado determinaciones que son incompatibles con las disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994.

### **III. ANÁLISIS**

En el Informe N° 013-2020/CDB-INDECOPI elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión (en adelante, **el Informe**), se evalúan los requisitos que deben cumplirse para dar inicio de oficio a un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias.

De conformidad con el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias, la Comisión solo puede disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias, en circunstancias especiales y siempre que cuente con indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, como consecuencia del aumento significativo de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Según lo establecido en el citado Reglamento, se consideran circunstancias especiales cuando la industria se encuentra atomizada, no está organizada o media el interés nacional<sup>3</sup>.

Conforme se analiza en el Informe, en el presente caso se verifica la existencia de las circunstancias especiales de atomización, así como de interés nacional. Según la información disponible en esta etapa de evaluación inicial, la industria nacional de calzado se encuentra atomizada, pues está integrada casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas<sup>4</sup> (99.78%) y, además, presenta un nivel bajo de concentración, dado que el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) ascendió a un valor de 133.1<sup>5</sup>. Por otra parte, la autoridad rectora del sector industrial en el país (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 las micro, pequeñas y medianas empresas que la conforman<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> **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.

<sup>4</sup> De acuerdo a la información obtenida de SUNAT, el sector de fabricación de calzado está compuesto por 8 159 empresas que han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2019.

<sup>5</sup> Al respecto, cabe señalar que el cálculo de la concentración de la industria nacional de calzado se efectuó considerando la base imponible total del pago del IGV efectuado por los productores nacionales 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 calzado.

<sup>6</sup> De acuerdo con lo indicado por PRODUCE en el Oficio N° 0000306-2020-PRODUCE/DVMYPE-I y en el Informe N° 0000005-2020-PRODUCE/DGPAR, de fechas 10 y 17 de setiembre, respectivamente, la industria nacional de calzado es de gran relevancia en la economía del país, pues representara el 0.13% del PBI. Además, la referida industria es de gran relevancia en la generación de empleo en el país al brindar cerca de 45mil puestos de trabajo en 2019.

De conformidad con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias<sup>7</sup> y el artículo 3 del Reglamento sobre Salvaguardias<sup>8</sup>, las medidas de salvaguardia general son mecanismos de protección que los miembros de la OMC pueden aplicar ante el aumento significativo de las importaciones de determinados productos, es decir, cuando se ha determinado que tales importaciones han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenacen causar un daño grave a la RPN que produce productos similares o directamente competidores.

Como indica el Informe, el calzado producido localmente y el calzado importado pueden ser considerados como productos similares o directamente competidores, en los términos previstos en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 4 del Reglamento sobre Salvaguardias. 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.

A efectos de evaluar si hubo un 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 Solución de Diferencias de la OMC sobre el particular. El Órgano de Apelación de la OMC 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<sup>9</sup>.

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 RPN, 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

---

<sup>7</sup> **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.

<sup>8</sup> **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 la producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

<sup>9</sup> Al respecto, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*, señaló lo siguiente:

*“131. (...) A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que han aumentado en tal cantidad no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, 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. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones. 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 un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, 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".”*

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 nacional<sup>10</sup>, 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 nacional 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

<sup>10</sup> 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 reanudarán 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 N° 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 reanudarán las actividades de comercio en tiendas en general, con aforo de hasta el 50%.

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.

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.

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.

Es pertinente señalar que la determinación antes indicada se sustenta en la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, obtenida a partir de la información y datos recopilados por la Comisión en el marco de sus actividades de monitoreo de mercados. Sin perjuicio de ello, en cumplimiento de sus funciones, la Comisión continuará desarrollando labores de supervisión de mercado para evaluar el impacto de las importaciones de calzado sobre el desempeño de la industria nacional, a fin de adoptar las acciones que correspondan. En todo caso, de producirse cambios sustanciales que no resulten previsibles a partir de la evidencia disponible en esta etapa inicial, los administrados pueden presentar una solicitud ante la Comisión para que evalúe el inicio de una investigación en materia de salvaguardias, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 8 del Reglamento sobre Salvaguardias.

El presente acto administrativo se encuentra motivado, asimismo, por los fundamentos del análisis y conclusiones del Informe N° 013-2020/CDB-INDECOPI, que desarrolla detalladamente los puntos señalados anteriormente; y, que forma parte integrante de la presente Resolución, de acuerdo a lo establecido el artículo 6.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

De conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, el GATT de 1994, el Reglamento sobre Salvaguardias y el Decreto Legislativo N° 1033.

Estando a lo acordado en su sesión del 10 de febrero de 2021;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar que no corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de calzado que ingresan 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.

**Artículo 2°.-** Notificar la presente Resolución al Ministerio de la Producción.

**Con la intervención de los señores miembros de Comisión: Renzo Rojas Jiménez, Manuel Augusto Carrillo Barnuevo, Gonzalo Martín Paredes Angulo y José Antonio Jesús Corrales Gonzales.**

---

**RENZO ROJAS JIMÉNEZ**  
Presidente