

Resolución

N° 145-2020/CDB-INDECOPI

Lima, 23 de octubre de 2020

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 textiles, 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 2016 – 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° 029-2020/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, el 25 de junio de 2020 se recibió el Oficio N° 00000225-2020-PRODUCE/DVMYPE-I cursado por el Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**), mediante el cual se puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de textiles, 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 textiles se encuentra atravesando por una difícil situación a causa de las importaciones¹. Según señaló

¹ Mediante Oficio N° 017-2020/CDB de fecha 1 de julio de 2020, se solicitó a PRODUCE que proporcione información necesaria para efectuar el análisis técnico conducente a evaluar si corresponde iniciar de oficio una investigación a las importaciones de textiles en materia de salvaguardias, relativa a las características del producto importado, la evolución imprevista de las circunstancias que habrían propiciado un posible aumento significativo de las importaciones de textiles, así como de la situación económica de la industria nacional de textiles.

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. La Comisión ha recopilado información sobre la evolución de las importaciones peruanas de textiles, 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) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En el caso particular de PRODUCE, mediante Oficio N° 00000247-2020-PRODUCE/DVMYPE-I recibido el 13 de julio de 2020, dicho Ministerio proporcionó la 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 textiles. En particular, PRODUCE señaló que los productores nacionales de textiles enfrentan una amenaza de daño grave como consecuencia del aumento significativo de las importaciones de dicho producto, el cual se clasifica bajo los capítulos 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59 y 60 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 366 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 Salvaguardias² 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

Entre el 13 de julio y el 02 de octubre de 2020, PRODUCE remitió los Oficios N° 00000247-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, 0000056-2020-PRODUCE/OGEIEE, 255-2020-PRODUCE-DVMYPE-I, 00000451-2020-PRODUCE/DGPAR y 00000471-2020-PRODUCE/DGPAR, adjunto a los cuales proporcionó diversa información referida a la evolución de las importaciones de textiles y la situación económica de la industria nacional de textiles.

² **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.

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.

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° 064-2020/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 RPN, 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 nacional³.

Conforme se analiza en el Informe, en el presente caso se verifica la existencia de las circunstancias especiales de atomización de la industria nacional y de interés nacional. Según la información disponible en esta etapa de evaluación inicial, la industria nacional de textiles se encuentra atomizada, pues está integrada casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas⁴ (99.6%) y, además, presenta un nivel bajo de concentración, dado que el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) ascendió a un valor de 150.7⁵. Por otra parte, la autoridad rectora del sector industrial en el país (PRODUCE) ha informado a la Comisión que la industria de textiles 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 empresas⁶.

³ **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.

⁴ De acuerdo a la información obtenida de SUNAT, el sector de fabricación de textiles está compuesto por 20 245 empresas que han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2018.

⁵ Al respecto, cabe señalar que el cálculo de la concentración de la industria nacional de textiles se efectuó considerando la base imponible total del pago del IGV efectuado por los productores nacionales de dicha industria en el año fiscal 2018, último año fiscal respecto del cual SUNAT contaba con información tributaria declarada por todos los contribuyentes del sector textil.

⁶ De acuerdo con lo indicado por PRODUCE en el Oficio N° 00000225-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, las industrias nacionales de textiles y confecciones son de gran relevancia en la economía del país, pues representaron el 9.2% del PBI en el sector manufacturero durante el periodo 2010 – 2019. Además, las referidas industrias son de gran relevancia en la generación de empleo en el país al brindar cerca de 94 mil puestos de trabajo en 2019.

De conformidad con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁷ y el artículo 3 del Reglamento sobre Salvaguardias⁸, 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, los textiles producidos localmente y los textiles importados 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 verificar el aumento significativo de las importaciones de textiles durante el periodo de análisis (enero de 2016 – 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 RPN⁹.

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 2016 – junio de 2020, se haya producido un aumento de las importaciones de textiles en tal cantidad y en condiciones tales que amenacen causar daño grave a la RPN¹⁰, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

⁷ **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.

⁸ **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.

⁹ 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”.”

¹⁰ Según se explica de forma detallada en el Informe, en el análisis de la evolución de las importaciones de textiles correspondientes al periodo enero de 2016 – junio de 2020 no se incluyen aquellas importaciones realizadas por las empresas que conforman la RPN.

- Aumento de las importaciones de textiles en términos absolutos: entre 2016 y 2019, las importaciones de textiles registraron un incremento acumulado de 21.1%, lo que no representa un aumento que sea lo bastante importante para que amenace causar un daño grave a la RPN. Incluso, la evolución registrada por las importaciones entre los años antes indicados muestra que el ritmo de crecimiento de tales importaciones disminuyó progresivamente, al pasar de 11.3% entre 2016 y 2017, a 7.8% entre 2017 y 2018, hasta prácticamente detenerse (incremento de 0.9%) entre 2018 y 2019, lo que tampoco evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Además, se ha observado que, entre 2016 y 2018, la desaceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones de textiles coincidió con un incremento (4.9%) del precio FOB de tales importaciones. Posteriormente, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de textiles se redujo (5.9%), el volumen de las importaciones de textiles prácticamente no registró variación. 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 a raíz de la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron una reducción de 25.5% respecto a similar semestre de 2019.

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

A mayor abundamiento, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional¹¹, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, en los meses de julio y agosto de este año, el volumen de las importaciones de textiles (en promedio, 13 792 toneladas mensuales) no superó aquellos observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 19 162 toneladas mensuales), lo cual indica que tales importaciones no experimentaron variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

- Aumento de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción nacional: entre 2016 y 2019, las importaciones de textiles registraron, en términos relativos a la producción nacional¹², un incremento acumulado de 45.2 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, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, en los años 2017, 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de textiles fue 11.3%, 7.8% y 0.9%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.8%, -0.2% y -5.1%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 15.3, 16.1 y 13.8 puntos porcentuales, respectivamente.

¹¹ 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%.

¹² Conforme se detalla en el Informe, los datos correspondientes a la producción nacional de textiles han sido obtenidos de la encuesta Estadística Industrial Mensual proporcionada por PRODUCE.

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 asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron un aumento de 149.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional. Se ha observado que dicho aumento obedeció a que las importaciones se redujeron (25.5%) en menor magnitud que la producción nacional (55.6%), respecto a similar semestre de 2019.

No obstante, la evidencia disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional¹³, entre las que se encuentra la fabricación de textiles, la producción nacional registró un rápido e importante crecimiento (189.1%), mientras que las importaciones de textiles disminuyeron (19.5%). Ello redujo el volumen mensual de tales importaciones en términos relativos a la producción, alcanzando en junio de este año un nivel (174.7%) inferior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 203.5%).

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan concluir que las importaciones de textiles han aumentado en términos relativos a la producción nacional, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la RPN 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 textiles 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 textiles.

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 textiles 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 textiles 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° 064-2020/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 23 de octubre de 2020;

¹³ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2020, se aprobó la Fase 1 de reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional, permitiendo a partir del mes de mayo de 2020 la realización de las actividades económicas del sector minería e industria, lo que incluyó, entre otras, las actividades de la industria textil.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar que no corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de textiles que ingresan bajo los capítulos 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59 y 60 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 366 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