

PERÚ DESCARTA NUEVAMENTE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE SALVAGUARDIA DEFINITIVAS CONTRA LAS IMPORTACIONES DE CONFECCIONES (PRENDAS DE VESTIR, ACCESORIOS Y TEXTILES PARA EL HOGAR)

El 01 de marzo de 2023, mediante Decreto Supremo N° 002-2023-MINCETUR, la Comisión Multisectorial conformada por el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de la Producción, publicó su decisión de **no aplicar medidas de salvaguardia a las importaciones de confecciones** (prendas de vestir, accesorios y textiles para el hogar). Esta decisión se dio considerando el Informe Técnico N° 042-2022/CDB-INDECOPI (en adelante, Informe Técnico) elaborado por la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias del INDECOPI (en adelante, CDB), autoridad encargada de la investigación.

En el Informe Técnico, la CDB recomendó a la Comisión Multisectorial no aplicar medidas de salvaguardia definitivas al comprobar que la industria nacional de confecciones, no experimentó un daño grave a causa de las importaciones de confecciones en el periodo enero de 2016 a junio de 2021, de acuerdo a la información y pruebas recogidas en su investigación. La existencia de un daño grave, entendido como un menoscabo general y significativo de la situación de la industria en el periodo analizado, es uno de los requisitos esenciales para viabilizar la aplicación de salvaguardias.

Más allá de ello, puede notarse que la Comisión Multisectorial de Ministros mantiene importantes reparos respecto al Informe Técnico, que a su juicio impiden el cumplimiento de requisitos legales necesarios para aplicar salvaguardias. Conforme al Decreto Supremo 002-2023-MINCETUR, el Informe Técnico de la CDB-INDECOPI no tomó en consideración:

- i) la amplitud y heterogeneidad del producto investigado;
- ii) la existencia de un grupo de subpartidas arancelarias que no presentan un aumento en tal cantidad y condiciones tales que causen daño grave a la rama de producción nacional; y
- iii) la inexistencia de daño grave.

En cualquier caso, la autoridad investigadora y la Comisión Multisectorial coinciden en que no corresponde la aplicación de medidas de salvaguardia definitivas como resultado de la investigación de oficio iniciada en diciembre de 2021.

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL INFORME TÉCNICO Y DE LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL.

➤ *Sobre la Definición del Producto objeto de Investigación:*

Respecto a la amplitud del producto investigado (284 subpartidas de los capítulos 61, 62 y 63 del arancel de aduanas), la CDB considera válido que en una sola investigación se incluya una amplia variedad de productos sin que ello cause distorsiones en el análisis porque, a su criterio, el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC no establece ninguna regla para definir la amplitud del producto investigado.

Sobre este punto la Comisión Multisectorial consideró que la amplitud y heterogeneidad del producto investigado pone en riesgo la evaluación realizada por la CDB en el Informe Técnico sobre

el cumplimiento de los requisitos necesarios para la aplicación de medidas de salvaguardia definitivas, manifestando así su discrepancia con el producto “confecciones” definido por la CDB en la investigación¹.

En los Expedientes 030-2020/CDB y 020-2021/CDB sobre salvaguardias en los años 2020 y 2021 representantes de diversos gobiernos de países exportadores, expresaron preocupación de que una investigación pueda cubrir 284 subpartidas arancelarias con productos claramente disimiles entre sí, dejando claro que un espectro amplio y heterogéneo de productos complica la tarea de la autoridad de recopilar información suficiente y adecuada, así como el cumplimiento de los requisitos previstos en cada una de las etapas de la investigación.

➤ *Sobre el Análisis de Incremento de Importaciones:*

En el marco de las restricciones aplicadas en su análisis de importaciones, la CDB concluye que existe un incremento de las importaciones del producto confecciones originario de China y Bangladesh en términos absolutos y relativos a la producción nacional para el período investigado. Ambos orígenes superan el nivel “*de minimis*” de 3% de las importaciones totales y muestran además una tendencia creciente en las importaciones. Según la CDB, las importaciones del producto confecciones de estos orígenes se incrementaron 70.6% entre 2016 y 2020 y continuaron incrementándose en el periodo enero-setiembre 2021 (crecimiento de 26.5% respecto a enero-setiembre 2020).

Al respecto, la Comisión Multisectorial observó en su Decreto Supremo que no todos los productos considerados en la investigación registraron incremento de importaciones. En efecto, según información de SUNAT el crecimiento de las importaciones estuvo centrado en artículos de alto volumen y muy bajo valor que, visto en unidades, incidían fuertemente en la tendencia al alza del producto confecciones tomado en forma agregada. Estos artículos eran medias, guantes, accesorios, puños, tela no tejida de uso médico, mantas sintéticas, partes de prendas de vestir, toallas lava manos, etc., que se incrementaron por la mayor demanda que hubo en la etapa de pandemia.

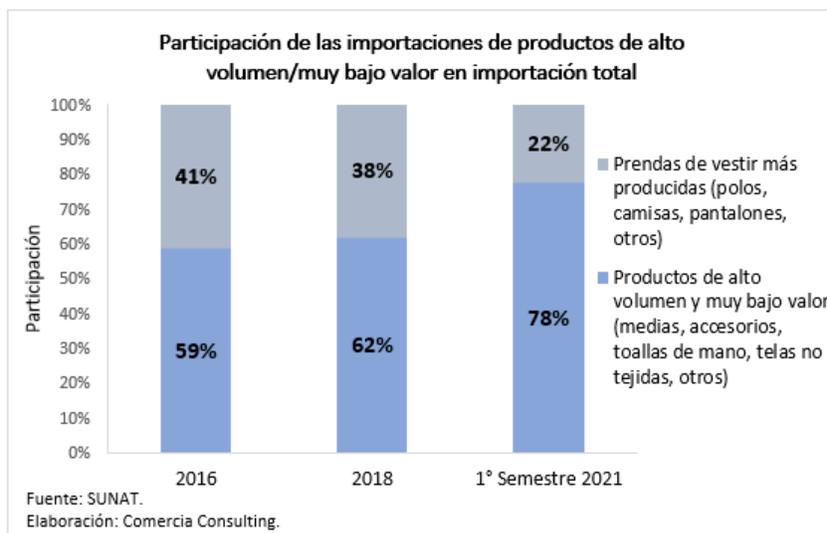
El caso de las medias es el más resaltante. En el 2016 se importaron 35 millones de pares, lo que representó el 17% del total importado de confecciones (en términos de unidades), y en el primer semestre de 2021, se importaron 68 millones de pares, cifra que representó el 36% del total importado (la tercera parte).

Así, en el primer semestre de 2021 las importaciones de los artículos de alto volumen y muy bajo valor crecieron 92% con respecto al primer semestre de 2020, y si se compara con el primer

¹ Al respecto, cabe recordar que la Sala Especializada en Defensa de la Competencial del Tribunal del INDECOPI, en el procedimiento antidumping contra importaciones de prendas chinas seguido entre 2012 y 2015, revocó integralmente la decisión de la primera instancia por considerar que se había dado una definición excesivamente amplia al producto “confecciones” señalando entre otros puntos, que la Comisión “***no determinó correctamente la similitud del producto nacional con respecto al producto considerado definido por la primera instancia, pues omitió efectuar un análisis sobre la existencia de una relación de competencia que incluya la percepción de los consumidores y que contemple un examen de sustitución y rivalidad de los productos.*** Esto último resultaba necesario dada la amplitud y heterogeneidad de los artículos que conforman el producto investigado en el presente caso”.

INDECOPI. TRIBUNAL DE INDECOPI. Resolución 0293-2015/SDC-INDECOPI. Investigación antidumping sobre las importaciones de prendas y complementos de vestir confeccionados con tejidos de punto y tejidos planos procedentes de la República Popular China. 22 de mayo de 2015.

semestre de 2016, crecieron en 172% (pasaron de 56 a 151 millones de unidades). Esta categoría pasó de representar el 59% en el 2016 a 78% en el primer semestre del 2021.



Por otro lado, la participación de las importaciones de productos como polos, pantalones, camisas, blusas y ropa de bebé, que son los que principalmente produce la RPN², fue disminuyendo gradualmente, pasó de 41% en el 2016 a solo 22% en el primer semestre de 2021. En este semestre, estas importaciones fueron las más bajas de todos los semestres del período de análisis (enero 2016-junio 2021), sin considerar al primer semestre de 2020 que fue un período atípico.

➤ *Sobre la Determinación de la Existencia de Daño Grave en la Industria Nacional de Confecciones:*

Para el análisis de daño grave, la CDB se basó en una encuesta a productores nacionales de confecciones realizada por la Oficina de Estudios Económicos y a la Dirección de Fiscalización del INDECOPI, que recopiló información sobre indicadores económico financieros de 649 empresas productoras nacionales. La CDB no especifica en su Informe Técnico si dicha información correspondió a empresas cuya producción represente al menos el 50% de la producción nacional total, según lo exige el artículo 4° del Reglamento sobre Salvaguardias³.

En cualquier caso, los datos del Informe muestran que, en su totalidad, los indicadores de la industria nacional que fueron evaluados, presentaron un comportamiento favorable entre 2020 y el primer semestre de 2021 (período más reciente), lo que indica una clara recuperación luego de la caída generada por la pandemia en el primer semestre del 2020⁴.

² Según estadística de PRODUCE, en el 2020 el 58% de la producción nacional estuvo centrada en polos (considerando unidades), el 14% en productos como pantalones, camisas, ropa de bebé, vestidos, blusas y otros similares. Solo el 8% de la producción nacional de prendas de vestir en ese año fue medias.

³ Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-PCM.

⁴ Sobre la determinación final de la existencia de daño grave a la RPN en el Informe N°042-2022/CDB-INDECOPI, la CDB concluye:

371. (...) a partir de un examen objetivo de pruebas positivas, la evidencia disponible en este caso permite concluir que no se acredita un menoscabo general significativo de la situación económica de la RPN. Ello pues, durante el período de análisis, la mayor parte de los indicadores económicos de la RPN experimentaron un comportamiento fluctuante, e incluso registraron aumentos entre los años previos (2016 – 2019) a la aplicación de medidas

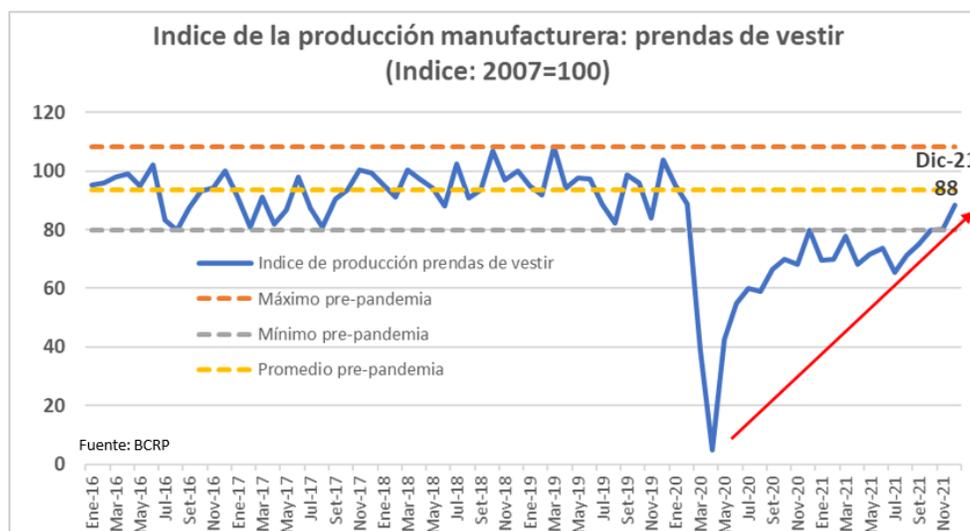
Variación de los principales indicadores económicos y financieros evaluados por la CDB

Indicadores RPN	2020/2019	2021-I/2020-I
Ventas internas (millones uds)	-15%	62%
Producción (millones uds)	-16%	56%
Participación de mercado	-4%	5%
Empleo (promedio mes)	-15%	7%
Inversiones (millones US\$)	-34%	90%
Inventarios	60%	-29%
Margen de utilidad	-1.0%	2.9%

Fuente: Informe N° 042-2022/CDB-INDECOPI

La recuperación de indicadores en el primer semestre del 2021 es bastante clara. En particular destaca el factor utilidades que en ningún año fue menor al 10% en todo el periodo analizado, pero que se incrementó a 13.3% en el primer semestre 2021 (nivel más alto en el periodo).

La encuesta en la que se basa el análisis de daño de la CDB, refleja lo que ocurrió a nivel general en la industria de confecciones, pues según datos del BCRP, el índice mensual de producción de prendas de vestir alcanzó un nivel de 88 en diciembre de 2021, el más alto en el período posterior a la pandemia, ubicándose claramente en niveles de normalidad. La recuperación observada en los datos generales de la industria, inclusive hasta diciembre de 2021, reconfirma la ausencia de daño.



En este contexto, es lógico que la CDB concluya “no haberse verificado un menoscabo general significativo de la situación económica de la RPN”, a la luz de la clara recuperación observada en los indicadores del sector en el primer semestre de 2021, y que la Comisión Multisectorial confirme que no se ha cumplido con requisitos esenciales para la aplicación de medidas de salvaguardia. Sin una demostración objetiva de daño grave es simplemente inviable aplicar este tipo de medidas.

gubernamentales para contener el avance del COVID-19, así como también en la parte final y más reciente del referido periodo de análisis (enero – junio de 2021).

CONCLUSIONES.

La decisión de no aplicar salvaguardias provisionales y definitivas, logró evitar que los impuestos de importación (arancel más salvaguardia) a las confecciones textiles se incrementen de 11% a 29.4%, según el nivel de salvaguardia recomendado inicialmente por INDECOPI como medida provisional (no aplicado por la Comisión Multisectorial). De haberse aplicado la medida, esta hubiera afectado a importaciones de confecciones que pueden superar los US\$ 805 millones⁵ al año generando un claro impacto en las opciones y costos de abastecimiento de los consumidores en un contexto de mayor inflación y deterioro del poder adquisitivo de la población.

Las medidas de salvaguardia son un instrumento legítimo para defender a la industria nacional en casos en que un incremento súbito de importaciones cause o amanece causar un daño grave a una rama de producción nacional. Su evaluación técnica y aplicación debe ser siempre responsable y en estricto cumplimiento de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Una salvaguardia mal aplicada puede generar eventuales sanciones comerciales y afectar los intereses de múltiples e importantes socios comerciales para el Perú que, en ciertos casos, representan mercados muy relevantes para las exportaciones peruanas.

En esta investigación la actuación de las autoridades peruanas confirma su compromiso de asegurar un pleno cumplimiento de las obligaciones del Perú en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y el Reglamento sobre Salvaguardias.

*Los suscritos fueron parte del equipo asesor de la defensa de COMEXPERU en la Investigación que evaluó la aplicación de medidas de salvaguardia contra la importación de confecciones (2021-2022)



Consultora Legal y Económica

Jirón Monterrey N° 405 Oficina 704
Chacarilla del Estanque, Surco – Lima

www.comercia.com.pe

José Antonio de la Puente

Socio

jdelapuate@comercia.com.pe

Raisa Cabanillas

Analista económico senior

rcabanillas@comercia.com.pe

⁵ Dato considerando el valor CIF de las importaciones de las 284 subpartidas investigadas en el 2019, año pre pandemia. Fuente: SUNAT.