

propuesta de tales intervalos no ha sido debidamente sustentada bajo criterios técnicos y estadísticos. Esta fundamentación resulta imprescindible, pues en función del valor de cada intervalo de precios seleccionado, la existencia de subvaloración en los precios de la industria nacional puede verse alterada y, por lo tanto, su análisis incompleto¹¹⁰.

III.4.2.3 Conclusiones del análisis de daño

162. Al analizar la evolución del volumen de las importaciones originarias de China (en el rango de precios entre US\$ 1 y US\$ 7 por par), se observa que no siguen un patrón de incremento que pueda vincularse a un deterioro de la industria nacional. Si bien estas importaciones aumentaron durante los años 2019 al 2021, en el año 2022 se redujeron significativamente (-28.45% respecto a 2021), lo cual se reflejó también respecto al consumo interno y la producción nacional en dicho año.
163. En cuanto al efecto en los precios de la industria nacional por parte las importaciones con precios de entre US\$ 1 y US\$ 7 por par, es pertinente señalar que, del año 2019 al 2021, no se registró subvaloración, pues el precio nacionalizado del producto importado —en promedio— se ubicó por encima del precio interno del producto similar de la industria nacional, incluso en un contexto en el que esta última operaba con márgenes negativos. En el año 2022 se encontró una subvaloración (19.02%); sin embargo, esta ocurrió simultáneamente con un incremento sustancial del precio interno de la producción nacional que permitió una recuperación parcial en el margen de beneficios. En consecuencia, este episodio de subvaloración no es suficiente para determinar que existió un efecto negativo sobre los precios de la RPN a raíz de las importaciones del producto materia de investigación.
164. Respecto al efecto de contención de los precios de la industria nacional, se debe mencionar que durante los años 2019 al 2021, el precio de venta de la industria nacional registró un crecimiento por debajo del incremento de los costos de producción. Esta constatación no guarda correspondencia con el comportamiento del precio del producto importado, el cual permaneció relativamente estable. La ausencia de tal correlación se confirma en el año 2022 pues, en este año, los productores nacionales elevaron significativamente el precio de venta del producto similar en el mercado interno (+32.22%), mientras que el precio nacionalizado de las importaciones del producto investigado de entre US\$ 1 y US\$ 7 por par, se redujo (-1.76%). Por consiguiente, dichas tendencias opuestas no parecen compatibles con una hipotética trayectoria de precios donde la industria nacional haya estado

¹¹⁰

Ello, pues si —por ejemplo— se analiza por intervalos de precios de US\$ 1, se aprecia subvaloración en menos de la mitad de los rangos de precios propuestos (tal como se puede apreciar Cuadro 7 del Informe Final).



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

condicionada por lo que acontecía con el precio de las importaciones del producto considerado.

165. De manera complementaria, la revisión de los indicadores económicos permite apreciar que el deterioro más intenso se concentra durante el año 2020 (año fuertemente caracterizado por las restricciones económicas debido al Covid-19), mientras que en el año 2021 la industria nacional aún operaba en niveles inferiores a los prepandemia, propio de un año en el cual aún existían ciertas limitaciones a actividades comerciales. En el año 2022, se observa una reversión parcial del deterioro de los años previos, reflejada en la producción, las ventas internas y el empleo, así como en una recuperación parcial de la participación de mercado y de los inventarios. Asimismo, diversos indicadores de rentabilidad, aunque aún en niveles negativos, muestran también una mejora.
166. Bajo dicho contexto, la simultaneidad entre la recuperación parcial de la industria nacional y el aumento de su precio interno cuando el precio nacionalizado del producto objeto de investigación disminuye (año 2022), enerva la tesis que pretende atribuirse a las importaciones del producto considerado sobre el desempeño de la RPN. En efecto, si las importaciones hubieran constituido el origen del deterioro observado en los años previos, la subvaloración registrada en el año 2022 habría generado un deterioro adicional de los indicadores de los productores nacionales (por ejemplo, mediante la caída de las ventas, manteniendo la tendencia en la reducción de márgenes de beneficio o incrementando la acumulación de inventarios), pero esto no ocurrió.
167. En el mismo año en que se constató una subvaloración y aun existiendo un volumen importante de importaciones del producto objeto de investigación (85.89% del mercado interno y 6.44 veces la producción), la industria local mostró una recomposición inicial en sus principales indicadores económicos: aumentan sus ventas, reduce pérdidas y recupera parte de su cuota de mercado. Esta evolución refuerza la conclusión de que el deterioro previo de la industria nacional y su posterior recuperación no encuentran explicación en la dinámica de las importaciones del producto considerado.
168. Por lo expuesto, el análisis integrado de la evolución del volumen de las importaciones del producto investigado, del efecto que estas habrían generado en los precios de la RPN y del desenvolvimiento de los indicadores económicos de la industria nacional (considerando la información de las importaciones y los productores nacionales en el rango de precios entre US\$ 1 y US\$ 7 por par) no permite sostener que existió un daño importante a la RPN que resulte atribuible a las importaciones del producto considerado. Por el contrario, el comportamiento de los indicadores muestra indicios razonables

de responder al contexto extraordinario de las medidas restrictivas de las actividades económicas en atención al Covid-19, mientras que la dinámica del último año es compatible con la ausencia de un perjuicio atribuible a las importaciones del producto investigado.

III.4.3 Determinación de la existencia de la relación causal entre el dumping y el daño

III.4.3.1 Marco Normativo

169. El Acuerdo Antidumping señala que la autoridad deberá evaluar la relación causal entre el daño a la RPN y las importaciones investigadas:

ACUERDO ANTIDUMPING

Artículo 3.- Determinación de la existencia de daño

(...)

3.5 (...) La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por estos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional.

(Subrayado agregado)

170. Al respecto, es pertinente traer a colación el Informe elaborado por el Órgano de Apelación de la OMC en el asunto Unión Europea – medidas compensatorias sobre determinado tereftalato de polietileno procedente del Pakistán¹¹¹, en el que se señaló lo siguiente:

INFORME DEL ÓRGANO DE APELACIÓN EN EL ASUNTO UNIÓN EUROPEA – MEDIDAS COMPENSATORIAS SOBRE DETERMINADO TEREFTALATO DE POLIETILENO PROCEDENTE DE PAKISTÁN

“5.226. El objetivo fundamental de un análisis de la relación causal en el marco del párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC es que una autoridad investigadora establezca si existe una “relación auténtica y sustancial de causa a efecto” entre las importaciones subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional. La

¹¹¹

Informe del Órgano de Apelación en el caso Unión Europea – medidas compensatorias sobre determinado tereftalato de polietileno procedente del Pakistán del 16 de mayo de 2018 (Código de documento WT/DS486/AB/R).



demonstración de la existencia de tal relación causal 'auténtica y sustancial' entraña: i) un examen de la existencia y la amplitud de la relación entre las importaciones subvencionadas y el daño sufrido por la rama de producción nacional mediante la evaluación de los 'efectos' de las importaciones subvencionadas; ii) un análisis de la no atribución de los efectos perjudiciales de los otros factores de que se tenga conocimiento, cabe considerar a las importaciones subvencionadas una causa "auténtica y sustancial" del daño sufrido por la rama de producción nacional."
(Subrayado agregado)

171. Por lo tanto, a efectos de determinar la existencia de una relación causal, se deberá verificar que las importaciones consideradas hayan producido un daño importante a la RPN y, posteriormente, analizar si existen otros factores¹¹² — distintos de tales importaciones del producto considerado— que puedan haber causado de forma "auténtica y sustancial" daño a la RPN. Esto último, constituye el examen de no atribución.
172. En el asunto Corea — Derechos antidumping sobre las válvulas neumáticas procedentes del Japón¹¹³, el Órgano de Apelación de la OMC señaló que es necesaria una evaluación holística de todos los elementos del caso a fin de llegar a una determinación definitiva de la existencia de una relación causal entre las importaciones cuestionadas y el daño, según se aprecia a continuación:

INFORME DEL ÓRGANO DE APELACIÓN EN EL ASUNTO COREA – DERECHOS ANTIDUMPING SOBRE LAS VÁLVULAS NEUMÁTICAS PROCEDENTES DEL JAPÓN

"5.191(...) Por lo tanto, la primera frase del párrafo 5 del artículo 3 viene a indicar que esos 'elementos' se vinculan mediante un análisis de la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y el daño a la rama de producción nacional, teniendo presentes todos los factores que se están teniendo en cuenta y evaluando, y que esos elementos forman parte de ese análisis. Al exigir una "demostración" [de] que, por los efectos del dumping que se mencionan en los párrafos 2 y 4, las importaciones objeto de dumping causan daño", el análisis de la existencia de relación causal previsto en el párrafo 5 del artículo 3 obliga a la autoridad investigadora a hacer una evaluación holística que vincule las consideraciones realizadas con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 y el examen realizado en virtud del párrafo 4 del artículo 3, a fin de llegar a una determinación definitiva relativa a la existencia de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional. En ese contexto, las indagaciones realizadas de conformidad con los párrafos 2 y 4 del artículo 3 "no deben considerarse aisladamente", ya que son "componentes necesarios" y forman parte de la "progresión lógica de la indagación que desemboca

¹¹² Respecto a los otros factores, el Acuerdo Antidumping señala en su artículo 3.5 "(...) Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional."

¹¹³ Informe del Órgano de Apelación en el caso Corea – Derechos antidumping sobre las válvulas neumáticas procedentes del Japón del 10 de septiembre de 2019 (Código de documento WT/DS504/AB/R).

en la determinación definitiva de la existencia de daño y la relación causal por parte de una autoridad investigadora".

(Subrayado agregado, notas al pie omitidas)

173. Asimismo, diversa jurisprudencia de Grupos Especiales de la OMC¹¹⁴ reconoce que la determinación de la existencia de una relación causal debe ser "razonada y adecuada"¹¹⁵:

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL EN EL ASUNTO CHINA – DERECHOS ANTIDUMPING Y COMPENSATORIOS SOBRE DETERMINADOS AUTOMÓVILES PROCEDENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS

"7.322. Una determinación de la existencia de relación causal entre las importaciones investigadas y el daño a la rama de producción nacional formulada por la autoridad investigadora debe ser "razonada y adecuada". Al formular tal determinación, la autoridad investigadora debe demostrar que existe tal relación de causa y efecto que demuestre que las importaciones investigadas han contribuido al daño a la rama de producción nacional. (...)."

(Subrayado agregado, nota al pie omitida)

114

Ver el Informe del Grupo Especial en el asunto China – Medidas Antidumping relativas a las importaciones de pasta de celulosa procedentes del Canadá del 25 de abril de 2017 (Código de documento WT/DS483/R), en el cual se anotó que:

*2
8.
4
N*

"7.147. En su demostración de la existencia de relación causal, el MOFCOM reconoció concretamente que el precio de las importaciones objeto de dumping era superior al precio del producto nacional similar²⁴⁹. El MOFCOM constató que, desde el segundo semestre de 2011 hasta el final del período objeto de investigación, los precios de las importaciones objeto de dumping disminuyeron continuamente y el volumen de las importaciones objeto de dumping aumentó con rapidez, lo cual obligó a la rama de producción nacional a reducir sus precios, y concluyó que las importaciones objeto de dumping redujeron el precio del producto nacional similar²⁵⁰. Aunque el MOFCOM reconoció que los precios de las importaciones objeto de dumping eran superiores en el primer semestre de 2011, no explicó cómo las importaciones objeto de dumping redujeron los precios del producto nacional similar, contribuyendo así a causar un daño importante a la rama de producción nacional, cuando los precios decrecientes de las importaciones objeto de dumping siguieron siendo más elevados que el precio del producto nacional similar durante el resto del período objeto de investigación. Por lo tanto, a la luz de los defectos de su análisis y sus conclusiones sobre los efectos en los precios, el MOFCOM no ha demostrado que las importaciones objeto de dumping causaron daño a la rama de producción nacional debido a sus efectos en los precios."

(Subrayado agregado, notas al pie omitidas)

En este orden de ideas, en el Informe del Grupo Especial en el asunto China – Derechos Antidumping definitivos sobre los aparatos de rayos X para inspecciones de seguridad procedentes de la Unión Europea del 26 de febrero de 2013, (Código de documento WT/DS425/R), se señaló que:

"7.244. A juicio del Grupo Especial, la explicación dada por el MOFCOM del mecanismo causal en virtud del cual las importaciones objeto de dumping causaron daño a la rama de producción nacional no fue razonada y adecuada. El MOFCOM concluyó que las importaciones objeto de dumping fueron la única causa de daño a lo largo del período objeto de investigación. Sin embargo, en relación con la situación en 2008 en particular, el MOFCOM no explicó en qué forma las importaciones objeto de dumping podían ser la única causa de daño a la rama de producción nacional, cuando los precios de esas importaciones fueron superiores a los de los productos nacionales similares. El MOFCOM no explicó por qué motivo, si nada más estaba causando contención de la subida de los precios y el consiguiente daño, Nucotech no pudo aumentar sus precios, al menos hasta el nivel de los precios de Smiths."

(Énfasis y subrayado agregados, nota al pie omitida)

115

Informe del Grupo Especial en el caso China – Derechos antidumping y compensatorios sobre determinados automóviles procedentes de los Estados Unidos del 23 de mayo de 2014 (Código de documento WT/DS440/R).



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

174. En resumen, un correcto análisis de causalidad implica que la autoridad deba vincular —de manera razonada y adecuada— los cambios en el volumen de las importaciones consideradas, los efectos en los precios constatados en cada caso y el daño que habría sufrido la RPN (reflejado en el desempeño de sus indicadores); de manera que se evidencie la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa – efecto.

III.4.3.2 Análisis del presente caso

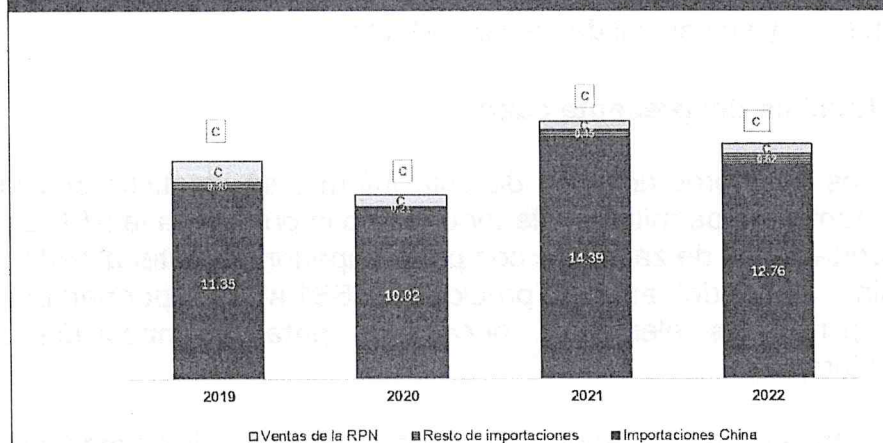
175. En los anteriores acápites de este informe se identificó que los elementos existentes no permiten sostener un daño importante a la RPN derivado de las importaciones de zapatillas con parte superior de material textil originarias de China, dentro del rango de precios de US\$1 a US\$7 por par; por lo que no se cumplirían los elementos necesarios para la imposición de derechos antidumping.
176. Sin perjuicio de lo anterior, cabe anotar que la Comisión reconoció que, desde marzo de 2020, el gobierno peruano implementó medidas sanitarias para contener el avance del Covid-19, que restringieron actividades económicas y limitaron la libertad de tránsito de los consumidores, lo cual generó una caída de la demanda en aquel año.
177. Sin embargo, la primera instancia también estimó que: (i) entre los años 2019 y 2020, las ventas nacionales se redujeron en 45% y las importaciones chinas en un 11.7%; (ii) entre 2020 y 2021, por la reactivación de actividades económicas, varios indicadores asociados a la demanda¹¹⁶ habrían registrado un desempeño positivo —incrementando la demanda en un 40.4%—, pero sin mejoras en las ventas y producción nacionales; y (iii) en el año 2022, la demanda se habría contraído respecto del año 2021, pero el nivel alcanzado superó al año 2019, en el que las importaciones chinas alcanzaron su nivel más alto (superior a 90%). Por ello, la Comisión consideró que la demanda se habría recuperado paulatinamente luego de la pandemia, restando importancia a su impacto.
178. Conviene poner de relieve que el análisis debió centrarse en las importaciones del producto considerado y las ventas de la industria nacional cuyos precios se encuentran en el rango de US\$1 a US\$7 por par. Una vez efectuado tal ajuste, se advierte que el volumen de importaciones decrece, lo cual ocasiona que la demanda nacional de zapatillas con la parte superior de material textil (compuesta por la suma de las importaciones totales y las ventas de la industria nacional) disminuya entre enero de 2019 y diciembre de 2022, tal como se observa en el siguiente gráfico:

¹¹⁶

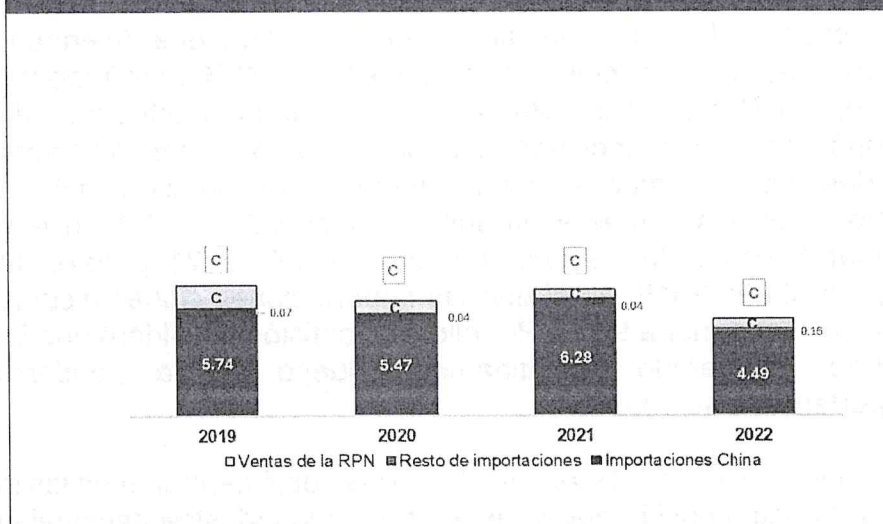
Indicadores tales como consumo privado, empleo e ingreso promedio de los trabajadores.

Gráfico 3
[CONFIDENCIAL]

A. Evolución de la demanda interna de las zapatillas con la parte superior de material textil sin rango de US\$1 a US\$7 (en millones de pares)



B. Evolución de la demanda interna de las zapatillas con la parte superior de material textil con rango de US\$1 a US\$7 (en millones de pares)



Elaboración: ST-SDC.
Fuente: RPN, SUNAT.

179. Lo mostrado previamente (Gráfico 3B) pone de manifiesto que, a diferencia de lo sostenido por la primera instancia, en el periodo de enero de 2019 a diciembre 2022, la demanda nacional de zapatillas con la parte superior de material textil se redujo —en términos acumulados— en un 25.9%.

180. En particular, la demanda de zapatillas muestra una caída de 12.0% en el año 2020, cuando se implementaron las restricciones a las actividades económicas y a la movilización de personas impulsadas por el gobierno nacional para la contención del Covid-19, que afectaron negativamente a los ingresos y al empleo en el país. Posteriormente, durante los años 2020 y 2021, se aprecia una recuperación de la demanda que coincide con el levantamiento gradual de las medidas restrictivas de las actividades económicas impuestas para contener el avance de la pandemia.
181. Finalmente, en el año 2022 la demanda muestra su mayor caída (23.25%), pues pasa de [CONFIDENCIAL] millones de pares de zapatillas en el año 2021 a [CONFIDENCIAL] millones de pares en el año 2022, mostrando el nivel más bajo de todo el periodo de análisis, incluso comparado con la cantidad de pares en el periodo prepandemia ([CONFIDENCIAL] millones).
182. Lo anotado permite advertir que la contracción de la demanda de zapatillas con la parte superior de material textil del periodo más reciente pudo impactar negativamente en los indicadores económicos y financieros de los productores nacionales. En tal sentido, pese a haberse recuperado parcialmente (luego del levantamiento de las restricciones impuestas por el Covid-19 y la progresiva recomposición de las dinámicas comerciales), el desempeño de la RPN no mejoró lo suficiente para mostrar un balance positivo.
183. Sobre la base de la evidencia disponible resulta razonable concluir que el deterioro en el desempeño de varios indicadores de la RPN entre enero de 2019 y diciembre 2022 no puede atribuirse de manera exclusiva ni predominante a las importaciones del producto investigado. En efecto, la información analizada sugiere la concurrencia de factores adicionales de naturaleza exógena —como la contracción de la demanda interna— los cuales, conjuntamente con los efectos económicos adversos derivados de los años del Covid-19, habrían contribuido de forma significativa a la configuración del referido decaimiento en los principales indicadores de desempeño de los productores nacionales.

IV. CONCLUSIÓN

184. Para el periodo de análisis (enero de 2019- diciembre de 2022) se advierte que:
- (i) Las circunstancias especiales sostenidas por la Comisión (en este caso, interés nacional y relevancia económica) para de la presente investigación sin una solicitud de la RPN no se encontraban razonablemente justificadas con relación a la industria de zapatillas con



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

la parte superior de material textil, conforme lo exige el Acuerdo Antidumping y el Reglamento Antidumping. Sin perjuicio de ello, se ha evaluado la coherencia y uniformidad del análisis efectuado por la autoridad de primera instancia en su Resolución Final para decidir la imposición de derechos antidumping.

- (ii) Existen inconsistencias entre los diferentes elementos de análisis expuestos en la Resolución Final, pues, la Comisión consideró que las importaciones en un rango de precios específico (de US\$ 1 a US\$ 7 por par) podrían generar un impacto sobre la industria nacional —lo cual resulta razonable para delimitar los segmentos en los que concurren las importaciones del producto investigado y la producción nacional—. Sin embargo, no aplicó dicho rango de forma coherente y uniforme.
- (iii) Al acotar los precios en función del aludido rango de precios, el margen de dumping para el año 2022 de la empresa Xiamen resultaba negativo mientras que el de la empresa Hefei, que constituye también el margen residual para el resto de las empresas exportadoras, se reduce significativamente.
- (iv) En el caso del análisis de daño, se verificó que el volumen de importaciones del producto investigado (acotado al rango de precios entre US\$ 1 y US\$ 7 por par) no presentó un crecimiento sostenido, pues, si bien aumentó entre 2019 y 2021, en 2022 se redujo de manera significativa en 28.45% respecto del año previo (con ello, el nivel de las importaciones en el año 2022 fue incluso menor al registrado en el año 2019). Esta tendencia también se reflejó en términos relativos al consumo interno y a la producción nacional.
- (v) Durante la mayor parte del periodo de análisis no se registró subvaloración y el momento puntual de subvaloración identificado en el año 2022 no vino acompañado de un deterioro adicional de los indicadores económicos de la industria nacional. En cuanto a la contención de precios, se observó que el menor crecimiento del precio interno de la RPN frente a sus costos entre los años 2019 y 2021 no guarda correspondencia con la evolución del precio de las importaciones del producto investigado. Esto se confirma en el año 2022 cuando el precio interno se incrementa significativamente pese a la reducción del precio del producto investigado.
- (vi) En lo que respecta a los indicadores económicos, se verificó que estos se deterioraron entre los años 2019 y 2021. El deterioro más significativo tuvo lugar en el año 2020 como consecuencia de los efectos económicos asociados a las medidas de contención del Covid-19, y mantuvo una

tendencia aún negativa hacia el año 2021. En el año 2022 se constató una reversión parcial de dicho deterioro, reflejado en la producción, las ventas internas, el empleo y la participación de mercado. Del mismo modo, si bien los indicadores de rentabilidad aún se encontraban en valores negativos, aquellos mejoraron (aunque de modo insuficiente) en el año 2022.

- (vii) En el caso del nexo causal, se observó una tendencia agregada decreciente en la demanda de zapatillas con la parte superior de material textil, la cual se contrae en la parte final del periodo de análisis (año 2022). Ello pudo haber impactado en los indicadores económicos y financieros de los productores nacionales (luego de la caída crítica de diversos indicadores a raíz del Covid-19). De este modo, aunque la RPN haya mostrado ligeras mejoras en el último año, mantuvo una rentabilidad negativa.



JOSÉ MENDOZA ANTEZANA
Secretario Técnico



ROSA CASTILLO MEZARINA
Asesora Económica



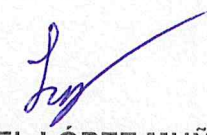
JOSÉ FERNÁNDEZ LLICÁN
Asesor Legal



PAOLA SERVÁN VENTURA
Ejecutivo 1



YAMILET GALLARDO MORVELI
Ejecutivo 1



DANIEL LÓPEZ MUÑOZ
Especialista 1