



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN GESTIÓN EMPRESARIA DEL COMERCIO EXTERIOR Y DE LA
INTEGRACIÓN

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Acuerdo Antidumping: Problemas subyacentes que erosionan la
implementación efectiva, particularmente en las Pymes.

AUTOR: GISELA YANINA VERGARA

DIRECTOR: GUILLERMO TORANZOS TORINO

MARZO, 2022



Índice

RESUMEN	5
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.	7
1.1. <i>Introducción</i>	7
1.3. <i>Objetivo general</i>	13
1.4. <i>Objetivos específicos</i>	13
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA	14
2.1. <i>Marco teórico</i>	14
2.2. <i>Metodología</i>	16
CAPÍTULO III. EL PROTECCIONISMO Y LOS DUMPING	18
3.1. <i>Los antidumpings, su evolución en el mundo e importancia en la apertura comercial</i>	18
3.2. <i>Las políticas comerciales y el proteccionismo</i>	19
3.3. <i>El poder del “lobby”</i>	23
3.5. <i>Acerca de la competencia comercial y Dumping</i>	29
CAPÍTULO IV. EL DUMPING EN LA ARGENTINA, PARTICULARMENTE EN LAS PYMES	32
4.1. <i>Normativas y organismos con competencia en antidumpings en la Argentina</i>	32
4.2. <i>Donde comienza los problemas de las pymes en el proceso de investigación del dumping</i>	33
4.3. <i>La industria nacional: la rama de producción nacional y la búsqueda del consenso para la apertura de la investigación</i>	44
4.4. <i>Gestionar el proceso de investigación: las aristas de cada actor involucrado.</i>	47
4.5. <i>La confidencialidad de la información</i>	53
4.6. <i>La Resolución Final: el interés público y las políticas de comercio exterior por sobre los datos facticos</i>	54
4.7. <i>La Revisión de la medida</i>	58



**CAPÍTULO V. OTROS ASPECTOS NEGATIVOS QUE AFECTAN A LA INDUSTRIA NACIONAL
RELACIONADOS CON EL DUMPING** 59

<i>5.1. El bien común, también llamado interés público o general</i>	59
<i>5.2. El antidumping en Argentina y las contingencias mundiales</i>	63
<i>5.3. El fantasma del monopolio y oligopolio en la fijación de precios</i>	65
<i>5.4. La percepción del consumidor del producto investigado</i>	67
<i>5.5. Subvaloración, sobrevaloración y dumping</i>	69
<i>5.6. Empresas vinculadas y los precios de transferencia</i>	73
<i>5.7. El Desvío del Comercio: la odisea de nunca acabar para la rama de producción nacional.</i>	75
<i>5.8. El caso de productores nacionales que importan</i>	83

**CAPÍTULO VI. PROPUESTAS TENDIENTES A REDUCIR LOS PROBLEMAS EN LA
APLICACIÓN ANTIDUMPING Y DEMÁS** 86

CAPÍTULO VII. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES 889

Referencias bibliográficas 922



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Dedicatoria:

Esta tesis está dedicada a mi familia, y a mi marido que siempre me apoyaron a seguir estudiando. También a U.B.A por aceptarme como alumna de este Master, del cual me siento orgullosa de haber realizado en tan prestigiosa institución.

Pero por sobre todo, es dedicada a mi tutor de tesis Guillermo Toranzos Torino, quien creyó en mí, y acepto ser mi tutor cuando otros me cerraban las puertas, de quien jamás olvidare el apoyo tanto profesional como humano que me brindo a lo largo de este camino. Ha sido un privilegio para mí poder haber realizado esta tesis bajo su supervisión, conocimientos excepcionales, experiencia y valores extraordinarios.

Sin duda, mi dedicatoria es para estas personas, porque sin ellas no lo hubiera logrado.



RESUMEN

A partir del funcionamiento de las investigaciones sobre dumping, en el marco del GATT, en cuanto a la posibilidad obtener un antidumping, particularmente en el caso de las Pymes, se propone este trabajo de establecer los principales condicionantes que se observan con relación su real funcionamiento.

Se observa en todo el proceso, considerando la etapa previa a la apertura, que las empresas Pymes desconocen el funcionamiento de esta herramienta. La inestabilidad económica y la falta de información son aspectos que condicionan su uso. Además, la estructura de los negocios no permite en algunos casos enfrentar las erogaciones que demanda su implementación. A su vez, el gobierno a través de los órganos competentes puede resolver un caso donde exista dumping no aplicando el antidumping, alegando problemas de política comercial y de interés público. Se puede observar que no existe un criterio que apoye en forma clara la importancia la producción nacional en términos competitivos. Se pueden presentar problemas de valoración de los precios FOB, que afectarán los valores de criterio. No se observa una actitud manifiesta del gobierno en detectar casos de antidumping aplicando aperturas de oficio. Es importante destacar la presión que ejercen los lobbies.

En base a lo expuesto se proponen conjunto de cursos de acción a los efectos buscar un comienzo de solución de los problemas planteado. Considerando la estabilidad económica como un punto fundamental. Al respecto se propone:

1. Fortalecer el proceso de comunicación proactivo de medidas de defensa de la competencia, como es el caso del dumping, principalmente en la Pymes del país, mediante un sistema de capacitación que comprenda a todas las empresa del país.
2. Establecer por parte de los organismos involucrados de sector público, un sistema de asesoramiento a las empresas, que les resulte gratuito a estas, ya sea a través de un grupo de trabajo de gobierno o de profesionales del sector privado autorizados por el gobierno para desempeñar la tarea.



3. Eximir a las empresas Pymes que tuvieron la apertura, del pago del IVA hasta que se produzca la resolución, para mejorar su posición de caja. Se puede hacer extensivo este mecanismo a ingresos brutos y ganancias.
4. Procurar reducir la subjetividad basada en el interés público o política comercial, a través de un enfoque o normativa que priorice la importancia de una industria nacional competitiva, sobre los conceptos de política comercial e interés público.
5. Mejorar el control de precio FOB a través del área de valoración de la Aduana, para su actualización ante los cambios en el comercio, particularmente cuando se trata de empresas no vinculadas y se aplican los valores de criterio.
6. Establecer aperturas de oficio relacionados con Pymes competitiva.



Palabras clave: Dumping, Producción Nacional, GATT.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.

1.1. Introducción

El comercio internacional, en su esquema multilateral, se encuentra en el marco del Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo que comprende las normas del General Agreement on Trade and Tariffs (GATT). Desde el punto de vista del comercio externo, existe un conjunto de reglas que busca no solo las reducciones arancelarias sino también que el comercio se desarrolle en un contexto previsible y no discriminatorio. Se pueden considerar principios rectores que buscan promover el comercio. Los más importantes son:

Las negociaciones multilaterales: permiten una asignación mundial de los recursos de acuerdo con el principio de la ventaja comparativa, lo cual resulta más eficiente desde el punto de vista económico; se reducen los comportamientos arbitrarios; se promueven resultados políticos que son neutrales con relación a la competencia por los mercados; hace más difícil los procesos de reversión de apertura de mercados por las represalias que se puedan aplicar; posibilitan la exportación a gran cantidad de mercados y se balancea con los intereses con los que temen la apertura.

Principio de No Discriminación o cláusula de la nación más favorecida: señala que el trato que un país otorga a un producto procedente o con destino a otro país, se debe aplicar inmediatamente a los productos similares de otros países.

Principio de Trato Nacional: busca evitar la discriminación de los productos importados después que cruzan la frontera.



Eliminación de las restricciones cuantitativa: se hace referencia a las barreras no arancelarias, si bien existen excepciones que se encuentran limitadas por el tiempo: los artículos XX y XXI referido a temas de seguridad, salud, etc.; artículos XII y XVIII que permiten las restricciones cuantitativas cuando se producen problemas de Balance de Pagos; artículo XVIII:C por el cual se admiten restricciones cuantitativas para promover el crecimiento de una determinada industria infante; pueden aplicar restricciones cuantitativas como la cláusula de salvaguardia.

Principio de reciprocidad: las concesiones dadas por un país A al B deben ser correspondidas con concesiones equivalentes de país B al A.

Protección de las concesiones otorgadas: en las negociaciones comerciales los países se comprometen a un cronograma de concesiones con relación a reducción de aranceles, debiendo compensar el retiro o disminución de valor de la concesión.

Con relación al Principio de No Discriminación o cláusula de la nación más favorecida, se deben destacar excepciones, entre las cuales, debido al tema de este trabajo, particularmente se encuentra el artículo VI del GATT que permite la aplicación de antidumping y derechos compensatorios, en los casos que exista dumpin o se apliquen subsidios.

Al respecto este trabajo busca establecer los condicionamientos que la normativa nacional, que se ajusta a la de la OMC, permite en cuanto a su aplicación hacer un uso efectivo por parte de la Pymes.

La globalización y el avance de la tecnología han traído consigo un aumento del flujo de intercambio de bienes a nivel internacional. La disparidad de desarrollo económico y político entre los países juega un papel importante a la hora del comercio internacional, es por ello por lo que existe este mecanismo de defensa comercial ante prácticas desleales del comercio. Sin embargo, su implementación puede verse afectada por problemas subyacentes que no forman parte del proceso descrito en la OMC, pero son fundamentales para cumplir con los requisitos de este.



El presente proyecto de trabajo final surge a partir de un análisis de los instrumentos que tratan de identificar la competencia desleal en el marco de los acuerdos internacionales GATT-OMC y la normativa nacional sobre el comercio internacional leal y desleal.

En la aplicación práctica se detectan problemas que actúan con carácter restrictivo para la presentación, en especial por parte de pequeñas y medianas empresas, donde los problemas de acceso a la información y recursos son los que terminan incidiendo en la imposibilidad de llevar a cabo la investigación. La dinámica de los acontecimientos, la falta de recursos y conocimiento, sumado a la burocracia del proceso con límites grises de implementación, han sido identificados como grandes obstáculos en el procedimiento de una investigación.

Los instrumentos de defensa comercial tienen como marco normativo el artículo VI del GATT, por el cual se permiten medidas antidumping y derechos compensatorios. En caso del antidumping, conlleva un grado de requisitos que no muchas veces son fácilmente de alcanzar. Se debe destacar la posibilidad de cumplimiento de estos para abrir una investigación, no es ámbito de aplicación de la autoridad, sino algo subyacente en el ámbito privado de las empresas involucradas, las cuales muchas veces, terminan desistir de poder presentarle el caso a la Autoridad como primera instancia.

Se estima conveniente conocer los aspectos subyacentes a este instrumento de defensa comercial en un proceso de investigación, para que estén los actores involucrados mejor preparados y resulte menos extenuante llevar a cabo una investigación sobre competencia comercial desleal.

Se plantea este trabajo en base a la experiencia sobre de dumping en Argentina, a fin de facilitar el acceso a las empresas pequeñas y medianas al procedimiento. Se perciben falencias del instrumento, detectadas en la aplicación efectiva para pequeñas y medianas empresas involucradas, que poseen limitados recursos para gestionar un proceso de tal envergadura. Cabe destacar que no todos los países tienen las mismas condiciones socioeconómicas y políticas, y que en estos las empresas privadas se distinguen por tener diferentes tamaños en cuanto a cantidad de recursos.



En un país en vías de desarrollo, cuestiones como las que se enunciaran en este trabajo, podrían determinar la mejora de condiciones para la industria nacional o su quiebra.

Muchos productores nacionales, particularmente de Pymes, son los afectados ante un caso de dumping y para llegar a detectar el problema carecen de las herramientas, asesoramiento y apoyo. La industria nacional debe generar trabajo, autoabastecimiento, consumo, y desarrollo, en términos competitivos, es por ello que debe acompañada por la política pública, para poder sortear obstáculos y vicios de procesos administrativos impuestos. En países como Argentina, de política economía cambiante e incierta se genera un ambiente que afecta el uso de esta herramienta contra la competencia desleal.

Es importante concientizar sobre los problemas que se presentan una investigación antidumping, principalmente los subyacentes, que no son competencia de la Autoridad, pero resulta un obstáculo para cumplir con los requisitos de la investigación.

1.2. Formulación de La problemática

Para poder acceder a una investigación, las empresas deben realizar gestiones no normadas, y ello genera imprevistos, conflicto de intereses, controversias y desvíos que se deben sortear para poder llegar a cumplimentarlos. Esta situación se produce con efectos negativos para la actividad en las pequeñas y medianas empresas.

Se busca identificar los problemas que se plantean a los productores nacionales, particularmente de la Pymes, sobre estos aspectos, y establecer soluciones, considerando los recursos disponibles para poder hacer un adecuado uso de la normativa.

En muchos casos las Pymes, que carecen de recursos y conocimientos suficientes por la situación de crisis económicas que padecen, no contemplan a la competencia desleal internacional como un factor de su situación económico financiera, por cuanto desconoce este instrumento. Ello se debe a que no ha sido lo



suficientemente promocionado, y tampoco existe apoyo de otras entidades que realizan la misma actividad, o no posee simplemente recursos para llevar a cabo un análisis de su situación.

El valor de este trabajo pretende en preparar y fortalecer a la industria nacional competitiva, especialmente a las Pymes, en una investigación antidumping y evitar su perjuicio económico, como consecuencia de importaciones con prácticas desleales. La justificación se centra en proteger al autoabastecimiento interno de las industrias de producción nacional, en términos competitivos.

Es importante destacar que los derechos antidumping no buscan restringir el ingreso de importaciones, no son trabas para arancelarias por lo cual el país pueda ser catalogado de llevar a cabo políticas proteccionistas, sino que intenta corregir el desvío de precios que genera daño a la industria, donde la competencia desleal en base a precios, dependiendo del bien en cuestión, puede reducir el mercado y desalentar el consumo del producto nacional, afectando negativamente la rentabilidad de las empresas, e incluso puede hacerlas desaparecer del mercado. En consecuencia el mercado puede quedar prisionero de bienes importado en condiciones desleales, como paso inicial a un sistema de mercado monopólico u oligopólico.

El autoabastecimiento de una nación, específicamente por parte de las Pymes, debe ser protegido como primera premisa por la Autoridad, en un contexto competitivo, desarrollando mecanismos a nivel nacional que ayuden a difundir el instrumento, detectar cuando un rubro encuadra en el problema, y brindar procedimientos para que los productores nacionales puedan cumplimentar los requisitos del Acuerdo, además de apoyo durante y luego de la investigación.

El presente trabajo busca identificar los posibles problemas que pueden suscitarse a los productores nacionales con recursos insuficientes para transitar el proceso, y presentar cursos de acción como soluciones disponibles a la hora de destinar sus esfuerzos en esta dirección.

Se pretende en este trabajo identificar estas cuestiones y generar una mejor preparación para las pequeñas y medianas empresas ante una investigación antidumping.



Es necesario que los productores nacionales estén en conocimiento de la herramienta y como cumplimentar sus requisitos de manera efectiva, teniendo en cuenta las deficiencias que se presentan en el proceso de antidumping, conociendo la mayor cantidad de aristas del proceso o carencias, para que ninguna de ellas pueda convertirse en una restricción que pueda dejarlos fuera de la implementación efectiva misma.

Se busca que el presente trabajo actúe como una guía descriptiva de posibles problemas relacionados con los procedimientos para pequeñas y medianas empresas.

La estructura de la presente tesis comenzara comentado aspectos de la normativa a nivel mundial, luego tratará la investigación de dumping a nivel nacional y problemas observados para las Pymes, continuando con otros aspectos negativos que gravitan sobre la industria nacional. Por último, se presenta cursos de acción como propuestas, los cuales se consideran relevantes para reducir los problemas que se observan en la presentación de investigaciones de dumping.

El tema se centrará en detectar la problemática de los productores nacionales, particularmente en las Pymes, para poder afrontar los requisitos y procedimientos de una investigación para lograr la aplicación de un antidumping.

Se pueden enunciar las siguientes preguntas que conforman el problema.

- ~ ¿Cuáles son las carencias que hacen que el proceso de dumping no pueda ser implementado por pequeñas y medianas empresas?
- ~ ¿Los alcances de la aplicación del Acuerdo Antidumping permiten que se creen situaciones que puedan desviar la aplicación?
- ~ ¿Existe una correlación significativa entre la normativa del antidumping y su efectivo uso por parte de las empresas, como es el caso de las Pymes?



1.3. Objetivo general

Identificar problemas que se registran en relación la presentación de casos de dumping, desde la perspectiva de la industria nacional, especialmente en el caso de las Pymes.

1.4. Objetivos específicos

- Comentarios sobre los antidumpings en el mundo y la argentina.
- El dumping en la Argentina, particularmente en las Pymes.
- Otros aspectos negativos que afectan a la industria nacional.
- Propuestas tendientes a reducir los problemas en la aplicación antidumping y demás.



CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

2.1. Marco teórico.

El enfoque teórico de esta tesis se basa en la teoría de la complejidad, por cuanto los orígenes y aplicación de esta normativa surgen de la interrelación de reglas de juego claras en el comercio internacional, que implican la interacción de intereses de índole económica, política y comercial. A partir de este punto las legislaciones nacionales adoptan la normativa y se establece el procedimiento para su aplicación. En esta etapa actúan sobre el resultado de las gestiones que se hagan, relacionadas a la política comercial adoptada por el país, aspectos microeconómicos de las empresas involucradas y también los sistema de información (Toranzos Torino, 2018).

Dentro de la política comercial, se encuentra la Política de Defensa Comercial que se ocupa de la protección temporaria de la rama de producción doméstica contra las importaciones de otros países, cuando estas importaciones causan daño o amenaza de daño a los productores locales de un producto similar o directamente competidor.

Se debe comentar, en materia de competencia desleal, particularmente en el caso de Antidumping, las normas establecidas en el marco del comercio multilateral y de las economías nacionales, como también los cometarios de especialistas sobre el tema.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade de 1947) contiene un artículo especial sobre las medidas antidumping, el cual condenaba la práctica del dumping que provoca daños.

Durante la Ronda Kennedy ('67) se negoció un Código Antidumping que fue firmado por 17 partes. Ese código fue revisado durante la Ronda de Tokio, oportunidad en la hubo 25 signatarios, uno de los cuales fue la Comunidad Europea.



En el GATT de 1994, como resultado de la Ronda Uruguay, se concluyó un nuevo acuerdo, el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo Antidumping “AD”) que se aplica juntamente con el artículo VI. El “AD” desarrolla los principios fundamentales establecidos en el artículo VI con miras a su aplicación a la investigación, determinación y aplicación de derechos antidumping.¹

El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (Acuerdo Antidumping) define el dumping como la introducción de un producto en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal.

El enfoque clásico define a dicha práctica como una “discriminación de precios” en que una empresa con poder de monopolio o de mercado aplica precios diferentes a los consumidores de los mercados nacionales y de exportación.²

El Acuerdo Antidumping, establece que para su aplicación se debe cumplir:

- 1) Determinación de margen de dumping
- 2) Daño, amenaza de daño, o retraso de inversión
- 3) Demostrar la relación de causalidad entre el daño y las importaciones con precios de dumping.

Esta problemática descrita ha sido analizada por varios autores, entre ellos podremos citar los siguientes para reforzar el marco de la ida a plantear en el presente trabajo.

El Dr. Ramiro. L. Bertoni en su libro Antidumping: Necesidades y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo. UNM 2010, ilustra sobre estas problemáticas mencionadas, donde podemos citar Capítulo 3. Punto 3.3.1.1, página 300 a 301 “...cabe señalar que tanto la información mínima para que prospere una solicitud de dumping como aquella necesaria para que se realice una investigación, está establecida en el AAD, y tal como fuera señalado éste ha incorporado elementos de las normativas antidumping de los PD con mayor

¹ EL ACUERDO ANTIDUMPING DE LA OMC: PANORAMA GENERAL. Capítulo I. Introducción: Antecedentes, UNTAD 2006. Disponible en: https://unctad.org/es/Docs/ditctncd20046_sp.pdf

² Feldman Guillermo J. Gestión del Comercio Exterior.” El Rol de los instrumentos de densa comercial”. Capítulo 11. Pág. 497. Fondo Editorial Consejo. 2014



experiencia, en los cuales la siderurgia y otros sectores de grandes empresas fueron históricamente los principales usuarios. Por tal motivo, el AAD es funcional a las empresas grandes que poseen capacidades de para suministrar datos y argumentación y, mantener un procedimiento controversial, quedando las Pymes relativamente marginadas de este instrumento debido al esfuerzo que se les demanda.”

En página 30, Recuadro N° 3.2 el Dr. Ramiro L. Bertoni escribe sobre *“Incentivos a los productores: ¿corrige o distorsiona el AD? Y comenta “En efecto, en muchos países las empresas productoras pequeñas y medianas encuentran que la carga de información solicitada y los costos asociados a participar activamente durante todo el procedimiento, constituyen una barrera difícil de sortear para acceder a este instrumento, con lo cual su utilización estaría mayormente acaparada por las empresas de mayor tamaño.”*

También en punto 3.3.2 pagina 303 nos enuncia *“En otras palabras, la falta de información deriva en un problema de frecuencia e intensidad en el uso del AD, centrándonos así en los efectos perjudiciales sobre los exportadores que son alcanzados por la medida.”*

Por otra parte, Welber Barral en su libro *“Dumping y Comercio Internacional”*, nos comenta en Capítulo 2, punto 2.7 Elusión (circumvention) *“...el Artículo 18.1 del AA permite la imposición de derechos antidumping solo cuando se respetan los términos descriptivos, y no existe norma que prevea medidas anti-elusión, ni la imposición de derechos sobre productos que no hayan sido objeto de la investigación”.*

2.2. Metodología

La metodología utilizada en este trabajo es de índole descriptiva, si bien tiene aspectos exploratorios. Se procede a describir y analizar la implementación de la normativa internacional y nacional, para detectar las posibles carencias subyacentes de aplicación en actores como las pequeñas y medianas empresas, además de tener en cuenta el contexto socioeconómico y político. Estas carencias no están formalizadas en muchos casos, pero existen y son expresadas en el trabajo. En tal sentido se procede a identificar las normativas que



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



determinan las reglas de juego a nivel internacional, específicamente las relacionadas con el antidumping. Sobre este marco, se destaca la normativa nacional que regula los aspectos de este tipo del comercio desleal y su aplicación en la argentina. A partir de este enfoque, se señalan, en base empírica, los diferentes puntos en cuanto al cumplimiento de la norma, que no permiten el uso eficiente de la misma, particularmente de la pequeña y mediana empresa. Así mismo se identifican ciertas formas de elusión que se observan por parte de los países exportadores.

El carácter exploratorio se presenta en los curso de acción que se proponen a modo de propuestas para minimizar los problemas señalados, por cuanto hasta ahora no han sido motivo de tratamiento por parte de las autoridades competentes en el tema. Por lo tanto no hay antecedentes sobre su resultado, pero ello no implica que sean factibles de adoptar.



CAPÍTULO III. EL PROTECCIONISMO Y LOS DUMPING

3.1. Los antidumpings, su evolución en el mundo e importancia en la apertura comercial.

Entre los años 1995 al 2020, de acuerdo con la información que surge de la OMC, se aplicaron un total de 4071 medidas antidumpings, destacándose como principales países a la India con una participación del 17,6 %, los Estados Unidos con el 12,8%, la Unión Europea con el 8,4%, la Argentina con el 6,8% seguida por Brasil con el 6,5%. China participa con el 5,9% y Turquía con el 4,9%, mientras que Australia y Canadá registran el 4,1% en cada caso. En total los dumpings aplicados en los países mencionados representan el 63 % del total. La media es de 156 medidas por año con un desvío estándar que en relación con el promedio es de ± 25 % (ver cuadro anexo).

Si se efectúa una correlación entre el nivel de apertura de la economía mundial a través de la participación del comercio externo con respecto a PIB y los antidumpings, se registra que el coeficiente es de -0,124. Ello indica que, si bien las medidas antidumpings se mueven en forma a inversa al comportamiento de la apertura, la correlación es muy baja, lo cual indica que los antidumpings en forma global no tienen significativa incidencia en la política comercial. Existen, partir de este análisis por país diferentes coeficientes, destacándose el de la Unión Europea de -0,57 y de los Estados Unidos con el -0,31 (ver anexo 1).

En cuanto al comportamiento en la Argentina, en el período señalado, cabe destacar que su coeficiente de variación sobre la media fue de $\pm 51,1\%$ y la correlación con la dinámica de la apertura económica registra coeficiente de -0,107 (ver anexo1). Por lo tanto, se puede inferir que los resultados de los niveles apertura no están correlacionados con dumpings aplicados.



3.2. Las políticas comerciales y el proteccionismo

En la Argentina existe una alternancia en la administración del país, que conlleva a diferentes ideologías con respecto a la forma de distribución ingreso y a la forma de participación del Estado en la economía. Pero como se explicó en el punto anterior los antidumpings aplicados por el gobierno argentino no tienen correlación con la evolución de la política económica, en particular con la comercial. En cambio si existen impedimentos, que están relacionados a acciones que se pueden identificar y que tienen consecuencias no deseadas con relación a la competencia desleal. Es importante destacar que la única forma de evitar presentaciones relacionadas con el dumping es obstruyendo aspectos que permiten iniciar un proceso.

Asimismo, en las negociaciones con importantes países con los cuales la Argentina realiza comercio suele haber presiones en las negociaciones, con medidas de retaliación cuando el producto es de interés particular o general.

Al respecto, las empresas privadas están habilitadas de presentar el caso de antidumping en todo momento, mientras tengan sustento la información y se genere la causal de dumping y daño al mismo tiempo, de lo contrario la investigación no se abrirá. En muchos momentos, relacionados con las características de la política comercial, la burocracia de los organismos estadales genera informes y observaciones desalentadoras con respecto a las investigaciones, basadas en los lineamientos de las acciones comerciales del gobierno. Ello gravita sobre los tiempos de expedición, los pedidos de información y formalismos de procedimientos, que hacen lento el proceso, o para emitir, a partir de profundizar observaciones sobre fundamentos correctos, una determinación final que puede ir en contra de la necesidad de peticionaste y de la industria nacional. En consecuencia, las empresas de escasos recursos económicos, considerando además la estructura del negocio, es afectada en términos de sus flujos y rentabilidad. Por lo tanto, el tiempo en la resolución de una presentación es una variable que los daña particularmente.

Se puede presentar el caso por parte de países destinatarios de medidas antidumping, de considerarlas como una mera excusa con fines proteccionistas ocultos bajo instrumentos comerciales, cuestionando a la autoridad



de aplicación. Es decir, un país busca mejorar su inserción en el comercio internacional, pero establece una medida antidumping debido a la existencia de competencia desleal. La contraparte, es decir los orígenes denunciados verán esto como un impedimento al intercambio de flujo de bienes, y podrían tomar acciones retaliatorias con respecto a los bienes que exporta el país que aplicó el antidumping. Sirve como por ejemplo, la “guerra comercial” del 2018 entre EE. UU. y China.³

Las políticas comerciales de países y regiones se ido ajustando a las reglas de juego multilaterales. Considerando la acción de los países para cambiar reglas de juego, es importante recordar que la UE a partir del tratado de Roma, estableció una política que buscaba mejorar los niveles de autoabastecimiento de alimentos, como consecuencia de lo sucedido después de la segunda guerra mundial. Debe recordarse que el comercio de productos agrícolas estaba afuera del GATT. En base al tratado comentado, se estableció la Política Agrícola Común (1962), que produjo fuertes subsidios a la producción del sector agropecuario y restricciones al ingreso de productos importados de terceros países. Es importante comentar que, hasta la Ronda Uruguay, UE subsidiaba en forma significativa su producción generando un derrumbe de los precios de las materias primas agropecuarias. Esta situación de fuertes subsidios afectó los mercados internacionales. La dinámica de los subsidios aumentó el gasto público del bloque en forma significativa, generando la reacción de la población por los niveles alcanzados. Esta situación, además de las presiones de los Estados Unidos y el Grupo Cairns, creó un ambiente para tratar al sector de la agricultura en el marco del GATT, en la Ronda Uruguay.

³ Donald Trump presidente de EE. UU., en el año 2018 anunció que impondría derechos a 1.300 productos chinos que afectarían exportaciones por hasta 60.000 millones de dólares. El gobierno de EE. UU. manifestó que China no cumple con el reconocimiento pleno de la propiedad intelectual y copia desarrollos tecnológicos norteamericanos, sin pago de royalties. China en represalia, colocó aranceles a más de 128 productos provenientes de EE. UU.



Los intereses económicos y comerciales entre países y regiones implican tiempos largos para que puedan converger, Tal es el caso de negociación entre la Unión Europea (UE) y Mercosur (que en la actualidad están solo las bases del Acuerdo “en principio”⁴ y aún no ha sido ratificado por las partes involucradas).

El 28 de junio de 2019 se constituyó un Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea “en principio” de libre comercio, pero solo algunos productos primeros fueron considerados en primera medida con una desgravación total, otros con una desgravación progresiva, y otros sectores no fueron incluidos, por lo cual no se entendería que quedan por fuera del acuerdo.

También, en la misma línea de lo mencionado, podemos citar es la denuncia de dumping por Biodiesel entre argentina-EU, un caso controversial que afecto a la argentina en su exportación de biodiesel. La UE en 2012 inició dos investigaciones: una por supuesto dumping y otra por la aplicación de subsidios. Los orígenes denunciados fueron Argentina e Indonesia, ambos importantes productores y exportadores mundiales de biodiesel. Anteriormente, el biodiesel y el etanol provenientes de los Estados Unidos, también se habían visto afectados por procedimientos antidumping.

Los reclamos fueron presentados por la European Biodiesel Board y en el 2013, la UE aplicó un derecho antidumping provisional a las exportaciones argentinas de biodiesel. Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios⁵ en octubre de 2013 decidió fijar aranceles antidumping definitivos por cinco años contra la importación de biodiesel argentino de entre 216,64 y 245,67 euros por tonelada. La decisión europea implicó, en la práctica, un nivel de protección tan elevado que condujo al cierre del mercado europeo al biodiesel argentino, cuyas exportaciones habían alcanzado un máximo de US\$ 1.847 millones en 2011.

⁴ El acuerdo “en principio” está sujeto a la revisión legal y formal de los textos y las ofertas respectivas de acceso al mercado. Este no es un texto legal. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>

⁵ Según indicaron, les era difícil poder comparar equitativamente el caso por los derechos de exportación, y querían dedicar sus esfuerzos al caso de dumping.



Cabe destacar que la UE concentraba el 90% de las exportaciones argentinas, lo cual puso en duda la subsistencia de la industria en la Argentina.⁶

El 19 de diciembre de 2013, la Argentina solicitó la celebración de consultas con la Unión Europea con respecto a: a) las medidas antidumping provisionales y definitivas impuestas al biodiesel originario de, entre otros, la Argentina, y la investigación en que se basaron las medidas; b) una disposición del Reglamento (CE) N° 1225/2009 del Consejo de 30 de noviembre de 2009, relativa al ajuste o el establecimiento de los costos asociados a la producción y venta de los productos investigados en la determinación de los márgenes de dumping.

- artículo 1, párrafos 1, 2, 2.1.1, 2.2 y 4 del artículo 2, párrafos 1, 2, 4 y 5 del artículo 3, párrafos 2, 4, 5 y 5.1 del artículo 6; párrafo 3 del artículo 9; artículo 18; y párrafo 4 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping;
- artículo VI del GATT de 1994; y
- artículo XVI.4 del Acuerdo sobre la OMC.⁷

Argentina alegó que las medidas eran incompatibles con la legislación, porque la UE se basó en estimaciones de costos de producción de firmas argentinas, que estaba alejadas de la realidad. En el 2016 el Panel del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) fallo a favor de Argentina y la Unión Europea (UE) redujo sustancialmente los aranceles.⁸

⁶ ¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino? CEI | Revista Argentina de Economía Internacional | Número 4 | Marzo 2015 <http://www.cei.gov.ar/userfiles/nota3.pdf>

⁷ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds473_s.htm

⁸ Disponible en: <https://cchic.cancilleria.gob.ar/en/content/wto-ruling-favour-argentina-case-european-union-anti-dumping-measures-biodiesel-argentina>



También se pueden nombrar casos de países con los que se tiene un intercambio estratégico, ya sea por cercanía geográfica, acuerdos comerciales ya vigentes como por ejemplo en el marco del Mercosur, donde podemos citar como por ejemplo el ACE18⁹. Particularmente, centrándonos entre Argentina y Brasil, si analizamos intercambio bilateral, en el último Informe Semestral Sobre las Medidas Antidumping de parte de Argentina¹⁰, Brasil tiene abiertas 4 investigaciones y se coloca como el segundo con mayores causas dentro del periodo del informe, (después de China quien ocupa el primer puesto con 7 aperturas), además de poseer 10 medidas de antidumping vigentes a esa fecha, lo cual representa también ser segundo en la lista detrás de China.

Se puede decir que la aplicación de un antidumping conlleva el criterio del órgano de aplicación, el cual puede estar afectado por presiones de gobiernos y organizaciones con intereses directos en la situación.

Sobre este aspecto, existen comentarios vía canales informales de parte de algunos gobiernos de turno que tienden a desalentar a las empresas privadas en la presentación de casos, a partir de la ignorancia relativa de estas. Se debe adicionar el comportamiento de la burocracia y una historia argentina sobre la no celeridad de la administración pública.

3.3. El poder del “lobby”

Es importan considerar aquello que se conoce como el “poder de lobby”. Esto tiene carácter intangible y sus efectos pueden cambiar el curso de acontecimientos económicos, como puede ser el caso de la aplicación de un antidumping. Resulta incontrolable para productores pequeños, frente a exportadores de gran envergadura con economía a escala. Desalienta a los peticionantes para presentarse, debido a que los recursos que poseen

⁹ ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA N° 18 entre República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay.

¹⁰ OMC Informe G/ADP/N/322/ARG CORRESPONDIENTE AL Período COMPRENDIDO ENTRE EL 1º DE JULIO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.



los exportadores les permiten defender sus intereses, relativamente con mayor facilidad, cumplimentando los requerimientos y lineamientos del proceso de la normativa antidumping. En tal sentido la acción de embajadas, grandes corporaciones, importadores con gran relación en cámaras, políticos relacionados con los rubros y otros actores de relevancia, pueden lograr que una situación que puede tener cimientos certeros en cuanto a la existencia del dumping pueda terminar en un cambio de dirección, por el cual se determine que no hay sustento para una medida final.

La historia del lobby es antigua y existen muchos ejemplos, tal sería el caso en el Reino Unido en el siglo XVIII, cuando en la antesala de la Cámara de Comunes (el "lobby") comerciantes, agricultores y artesanos elevaban sus demandas a fin de influir sobre los legisladores británicos.

Pero fue en los Estados Unidos se institucionalizo este curso de acción a través de "Regulation Lobbying Act".¹¹

En la Argentina existen normativas que pueden facilitar el lobby, como es el Decreto 1172/2003, Acceso a la Información Pública, lo tiene mencionado como *"Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional"*, donde exige la regulación únicamente a la modalidad de audiencia en el *Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses*¹².

En el 2017 también se presentó un proyecto de ley que regula la actividad y publicidad de la gestión de intereses (o "lobby" ante los diferentes organismos del Estado Nacional). El mismo define a la Gestión de Intereses *"como toda actividad destinada a influir sobre el proceso de toma de decisiones de quien ejerce una función pública en los términos del artículo 1 de la Ley 25.188 y sus modificatorias, a favor de un interés propio o ajeno, sea de modo remunerado o gratuito, habitual y ocasional, planificado o incidental"*.

¹¹ MARCELO C. QUAGLIA. Marzo de 2004 ELDIAL.COM (DOCTRINA DC394) Id SAIJ: DASA050093. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm

¹² <https://audiencias.mininterior.gob.ar>



Sin embargo, indica en “Artículo 5...Exclusiones...a) Las audiencias solicitadas por personas humanas por asuntos privados, excepto que involucre intereses económicos de importancia tal que pueda resultar de interés público, b) Las entrevistas laborales y de solicitud de asesoramiento técnico a personas humanas o jurídicas c) Las audiencias solicitadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones oficiales, o diplomáticos de Estados extranjeros en ejercicio de sus funciones oficiales.” “Artículo 4- Ambito de Aplicación. A) En curso y resolución de expedientes.”.¹³

Las Embajadas de los orígenes denunciados suelen acreditarse en los casos dumping. Su rol se centra en agregar escritos sobre la observación cuidadosa de las acciones de la Autoridad, ya que la investigación no cuenta con formularios que sean destinados a ser completados por la Embajada.

Es de advertir que apoyaran la moción acerca que no existe dumping, para defender los intereses de intercambio comercial, y que están en contacto con los exportadores para consensuar ideas. De hecho se ha observado expresiones de estas ideas en las presentaciones.¹⁴

Las Embajadas son minuciosas en marcar tiempos del proceso, formalidades documentales, y aplicación efectiva del Acuerdo, revisando palabra por palabra el mismo y comparando con las determinaciones de la Autoridad. Sus apariciones en expedientes son claves de acuerdo con los sucesos del proceso: apertura, determinación preliminar, alegatos finales. Tienen la potestad de agregar pruebas, puntualmente sobre el valor normal, ya que sería su ámbito de mayor investigación, las cuales podrían ajustar el margen de dumping determinado en la apertura.

En este contexto, las Embajadas además de acreditar personería en todas las investigaciones, presenta sus escritos donde sus alegatos cuestionan la forma de actuar de la Autoridad argentina. Esta situación puede ejercer presión sobre el gobierno mencionando. La cantidad de investigaciones que se tienen abiertas contra

¹³ Proyecto de Ley. Disponible en: http://www.parlamentario.com/db/000/000452_proyecto_lobby.pdf
Ley 25.188 ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA

¹⁴ Investigación propia a base de un expediente por presunto dumping de origen Brasil y México.



el país denunciando, puede generar acuerdos tácitos para no dar curso a imposiciones de medidas finales para los casos abiertos.

Es claro de mencionar que en varios países de América Latina, que utilizan el instrumento antidumping, han sido presionados por el poder de lobby, donde los intereses sectoriales están sobre la verdad técnica.

En su libro “Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina” J. Michael Finger y Julio J. Nogues, lograron describir claramente en base de relato de profesionales de cada país, como este instrumento fue cobrando vida y a su vez fue manipulado tanto por gobiernos, como por sectores privados.

En Perú, luego de atravesar una crisis económica y política, con la llegada al poder del presidente A. Fujimori (1990), la liberalización fue aceptada como una salida a la crisis y un avance de la sinergia de la sociedad.

“El gobierno quería esta vez hacer más que solo eliminar las restricciones existentes. Quería institucionalizar las decisiones de política comercial, instalar criterios técnicos y un sistema de evaluación unificada para las solicitudes de proteccionismo. Anteriormente, las decisiones sobre tasas arancelarias, niveles de restricciones cuantitativas, prohibiciones a la importación y las empresas que recibían exenciones arancelarias, habían sido tomadas por funcionarios sectoriales que operaban con una discrecionalidad casi completa. La falta de estructura generó incertidumbre comercial y permitió un alto nivel de interferencia política” Los mecanismos antidumping y salvaguardias en Perú, Richard Webb, Josefina Camminati y Raúl León Thorne. Reflexiones sobre los estudios y sus lecciones, Página 46.

3.4. La relación de dumping con las políticas comerciales

Sobre este punto, es importante destacar a México en sus negociaciones en 1993 sobre el NAFTA, por cuanto antes de firmarse el acuerdo se debía obtener consenso nacional. En tal sentido, se utilizó como una herramienta al Dumping para atender los reclamos de protección de sus productores nacionales. En ese



momento, los productores de bienes finales presentaron con reclamos sobre China y la industria del Acero.

Al respecto, cada uno corrió un futuro diferente dependiendo el interés del gobierno:

“El mayor foco de presión provenía de la industria del Acero, que conocía el procedimiento antidumping, al haber sido el blanco de medidas de EE. UU. y Europa en varias oportunidades. La industria presentó un paquete de solicitud que cubrían casi todo los productos básicos y los países proveedores. El gobierno, sin embargo, era reacio a actuar sobre esas solicitudes. El uso del antidumping por el gobierno de EE. UU. para proteger a la industria del acero había jugado un papel preponderante, ya que fue capturado como instrumentos para ejercer proteccionismo...el gobierno demora la acción de las solicitudes...”

“Al mismo tiempo, los productores de un amplio espectro de bienes finales...avanzaron con intensos reclamos por importaciones de precios bajos, especialmente provenientes de China. Estos productores, sin embargo, estaban muy poco organizadas y no conocían los procedimientos antidumping.

La estrategia del gobierno incluyó una acción inmediata sobre una serie de bienes finales provenientes de China: tan pronto como el gobierno inició por su cuenta las investigaciones sobre 3.000 renglones arancelarios, implementó derechos preliminares... (Habría sido casi imposible para los productores presentar un paquete de solicitudes en forma conjunta, o les habría llevado mucho tiempo, ya que parte de la disciplina que el gobierno había incluido en sus normas antidumping eran estrictas disposiciones sobre la información requerida de cada uno de los casos)... Además, China no era parte contractual del GATT...”, (J. Michael Finger y Julio J. Nogues, 2005) y (Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. González. Pág. 43-44.)

En el año 1992, en la Argentina, el gobierno anunciaba que no utilizará medidas antidumping hasta que el nivel de precios se estabilice. Las importaciones eran vistas como factor de control de la inflación generada por la política económica. También se había establecido una liberalización comercial y una sobrevaluación



del tipo de cambio, que produjo un fuerte aumento de importaciones que provocó desplazamiento de la producción nacional, y el instrumento antidumping resultó insuficiente.

Entre 1999 y 2001, con una economía en recesión y el peso sobrevaluado, la producción nacional mostraba claros indicios de daño y causalidad, por lo cual el gobierno se vio imposibilitado de rechazar solicitudes.

Los gobiernos como la Argentina, si bien buscan dar a los productores nacionales tranquilidad cuando se realizan negociaciones, a través de poder aplicar antidumpings, en los hechos, particularmente en el caso de las Pymes, no se cumple esta situación. En tal sentido, cuando decide la empresa de hacer uso de este instrumento, como en todo del proceso, se producen acciones por parte de gobierno relacionadas con la etapa inicial que dificultan lograr el objetivo. Este comportamiento por parte del gobierno, en cuanto a presentación de información, es la consecuencia de falta de recursos de las empresas para poder cumplir con los requerimientos.

Otro ejemplo que se puede citar es el caso de Costa Rica en 1995, cuando el Departamento de Prácticas Comerciales Desleales y Medidas de Salvaguardia, dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), fue cerrado por cuestiones de costos y cantidad de solicitudes, y se delegó la función al Departamento Legal del MEIC, quedando sin organismos especializado para administrarlo. De seis reclamos que recibió el MEIC, dos fueron rechazados debido a que el demandante no había presentado a la información requerida para fundamentar la investigación. En otros dos casos no se encontró dumping ni daño. En otro caso se encontró daño, pero fue atribuido a causas ajenas a las importaciones. En el único caso que recibió una determinación final positiva, al momento en que se completó la investigación, las importaciones se habían reducido virtualmente a cero. Se impuso un decreto antidumping de cero por ciento. (Ricardo Monge-González y Francisco Monge-Ariño, pag.39, para Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina, 2005).



En un resultado demostró el gobierno su interés por promover la competencia. Cuando un peticionante solicitó la finalización de una investigación debido a que había llegado a un acuerdo con el exportador, el MEIC continuó la investigación por iniciativa propia y arribó a un resultado negativo. Luego, el MEIC notificó a la Comisión encargada de Promover la Competencia para que pudiera investigar el acuerdo entre las partes involucradas. En otra instancia la investigación reveló que el problema era subfacturación y, se manejó a través de las instituciones legales adecuadas. (Ricardo Monge-González y Francisco Monge-Ariño, pag.39, para Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina, 2005).

Otro caso que se puede mencionar es el de importación de bolsas de fibra ordinaria, que se usan para empaquetar café para la exportación, donde el aumento de importación de bolsas, si bien la exportación de café aumentaba, no fue suficiente como para explicar el aumento de las importaciones. El MEIC impuso una medida provisional de 140%. Al respecto, les solicito a los productores de bolsas un compromiso para mejorar y expandir capacidad, pero después de seis meses el gobierno detectó que no había iniciado la acción y retiró la medida.

3.5. Acerca de la competencia comercial y Dumping

Muchos gobiernos sientan sus acciones en base a que a mayor competencia los precios se nivelan, se contiene la inflación, la modernización como propósito avanza y la calidad empieza a ser un valor agregado para los consumidores. Por lo tanto, oferta y la demanda se ajustan naturalmente.

Esta manera de pensar, que implica una posición ideológica sobre el dumping, considera que las importaciones son factor de ayuda, por cuanto al haber producto importado compitiendo con el nacional, se genera el contexto propicio para el desarrollo de una oferta variada en calidad y precio para el bienestar del consumidor, y/o alcance de poder de compra para los diferentes niveles de la sociedad.

Para mantenerse en el mercado, muchas empresas nacionales impulsadas por la competencia de las importaciones vieron la inversión en tecnología una forma de “no quedarse en el camino”, mejorando



procesos y costos, hasta incluso calidad, buscando no ser desplazados en la oferta por los productos importados. Se podría decir que, mediante un Benchmarking, productores han mejorado su producto para no quedar relegado en la oferta.

Cuando se habla de proteccionismo, las medidas tienden a intimidar a las importaciones y restringirlas, por lo cual el consumidor termina sumido en una oferta de productos nacionales de baja calidad y alto precio. De esta forma, el consumidor queda cautivo ante una situación creada especialmente para desarrollar la industria nacional, pero no siempre a la industria nacional puede o quiere desarrollarse.

Si los productores alegan no tener recursos para poder mejorar sus cadenas productivas y el gobierno no genera incentivos adicionales, además de las medidas proteccionistas, el modelo queda incompleto y falla, ofreciendo productos de baja calidad, de poca colocación en el exterior para generar ingreso de divisas, la ventana exportadora es casi nula comparada con la internacional, y el mercado local es cautivo y queda sumido en retroceso con respecto a poder comprar productos que buscan mejorar la calidad de vida. También existen sectores que buscan protección para desarrollarse, pero luego de lograrlo, no lo ejecutan en su sistema de valor, prevaleciendo sus intereses, lo cual les produce ganancias sin la distribución equitativa en la industria.

El dumping es visto entonces, como aquello que intimida y frena las importaciones, por lo cual la competencia no se genera en el mercado. Además, si una cadena de una actividad que tiene un antidumping no se ajusta, no se verán los resultados de la protección contra la competencia desleal

Puede ocurrir que la industria nacional este dañada por algo que no sean las importaciones. Tal es el caso de México. El país ha logrado distinguir entre la competencia internacional común y la competencia desleal o distorsionada. En el caso del Diyodo (Diyodohidroxiquinoleina), componente importante de medicamentos, el cual solo se produce en México, Alemania e India. El productor mexicano presentó un caso de antidumping contra India, pero es de destacar que el productor mexicano es un afiliado del productor alemán. El mercado



estaba protegido y en ese entonces, el precio del mercado interno era considerablemente más alto que el precio internacional normal. El gobierno concluyó que un derecho igual al margen de dumping colocaría al proveedor indio fuera del mercado mexicano y eliminaría la competencia, y aplicó la norma del derecho menor. (Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. Gonzáles, pág. 41, para Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina, 2005).

En el caso de papel bond, el gobierno infirió que los proveedores acusados de dumping utilizaban este recurso para alcanzar el precio fijado por proveedores más eficientes. Decidió que el daño sufrido por los productores mexicanos era resultante de la competencia internacional normal y no impuso derechos.

Comparación de Precios	Nivel de Derechos
Valor Normal = Precio Internacional > Precio de Exportación	Derecho = Margen de dumping
Valor Normal > Precio Internacional > Precio de Exportación	Derecho = Diferencia entre el precio de exportación y el precio internacional
Precio de exportación = Precio Internacional < Valor Normal	Sin derecho antidumping - el daño (si se probara) proviene de la competencia internacional normal

Fuente: El Caso de México. Pag.42. J. Michael Finger y Julio J. Nogues. Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina. Combatiendo Fuego contra fuego. Siglo XXI de España Editoriales S.A. Siglo XXI Editora iberoamericana S.A. Banco Mundial, Buenos Aires.2005.



CAPÍTULO IV. EL DUMPING EN LA ARGENTINA, PARTICULARMENTE EN LAS PYMES.

4.1. Normativas y organismos con competencia en antidumpings en la Argentina.

En cuanto a la normativa en la que da sustento a la aplicación de antidumping en el caso argentino se tiene:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 de la Organización Mundial del Comercio (OMC): Procedimientos de Aplicación.
- La Ley 24.425 en Argentina (mediante el cual se aprueba el Acuerdo Antidumping.).
- Rreglamentación del Decreto N° 1393/2008 y la Resolución ex SICyPyME N° 293/2008 – Anexo I.
- Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, de aplicación supletoria.
- Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, de aplicación supletoria.
- Decreto N° 766/1994
- Resolución CNCE N° 2/1998 y su modificatoria Resolución CNCE N° 54/2012.

Con respecto a las Autoridades de Aplicación en Argentina¹⁵, se deben mencionar:

- Ministerio de Producción.
- Secretaría de Comercio.
- Subsecretaría de Comercio Exterior.
- Comisión nacional de comercio exterior.

¹⁵ ¿Cuáles son las Autoridades de Aplicación? Disponible en: <http://www.cnce.gov.ar/0/0/69>



4.2. Donde comienza los problemas de las pymes en el proceso de investigación del dumping.

Es importante comenzar el tema destacando que no todas las empresas, en especial en el caso de las Pymes, conocen la normativa respecto del uso del antidumping. Además, en muchos casos, resultará bastante difícil conseguir la información para presentar un caso.

El proceso inicia mucho tiempo antes de su divulgación de apertura en el Boletín Oficial, y esto depende de cuánto le lleve a la industria nacional detectar cual es la causa de su problema. En el caso de pequeñas y medianas empresas, puede llevarles mucho tiempo determinar la importancia de las importaciones en situación de dumping, como también su contribución sobre los resultados negativos alcanzados. Ello se debe a la interacción del comportamiento de varias variables relacionadas con aspectos microeconómicos y macroeconómicos. A nivel micro, hay temas internos relacionados con la escala económica, con el producto en cuanto a su precio y calidad, con el costo de la materia prima, mano de obra y costos indirectos de fabricación. Asimismo, se debe considerar los procesos y tasa de interés real. Un aspecto relevante está determinado por flujo de fondos, en cuanto a la relación cobranzas con pagos a proveedores. El nivel de liquidez que tiene una empresa Pyme, en términos generales, suele ser relativamente más complejo que una empresa grande.

Considerando las 5 fuerzas que Porter establece con relación a la estructura de rentabilidad, se debe destacar que normalmente en los negocios o sectores donde se desempeñan las Pymes no hay fuertes barreros de entrada, existe una baja capacidad de negociación con proveedores y compradores, y un nivel fuerte competencia entre las empresas y con los sustitutos. En cuanto los precios, tienden en términos reales a la baja, el margen se achica y la rentabilidad depende, en el caso de negocio puro, de la velocidad de rotación de los activos. La situación patrimonial y resultados son muy sensibles ingreso de productos en forma de dumping, por la incidencia que tiene en las 5 fuerzas los competidores potenciales en la determinación de la rentabilidad.

Desde el punto de vista macroeconómico, se debe destacar la inestabilidad, debido a inflación como aspecto fundamental, la cual gravita sobre la oferta y la demanda, como también en particular sobre la tasa de interés



y sobre el tipo de cambio real. Respecto a esta última variable, es importante comentar que cuando el tipo de cambio real es bajo, tiende a aumentar las importaciones y se desalientan las exportaciones, en caso de que sea alto se produce un comportamiento inverso. Cuando la economía se encuentra con bajo o nulo nivel de crecimiento, el consumo privado cae y en algunos casos, además se debe competir con productos que entran con dumping.

Es relevante comentar que, en época de crisis económica, la demanda suele inclinarse por el factor precio, sacrificando la calidad. Además, los efectos de la inestabilidad en el sector público tienen efectos sobre los negocios del sector privado de Pymes. Cuando el presupuesto nacional se debe racionalizar, necesariamente este ajuste debe ser repartido entre varios organismos, lo cual implica prioridades de asignación. Se establecen montos limitados, como debe ser, pero en algunos casos, como es el de los hospitales públicos, este monto obliga a maximizar la compra de los insumos necesarios, y es allí donde un producto importado en condiciones de dumping gana terreno por el factor precio por sobre el producto nacional, que a su vez también soporta la crisis económica. De plantearse una situación como la citada, mediante la investigación en el mercado nacional y en mercado de país donde se manufactura el producto, es posible observar que están las causas fundadas para poder presentarse ante las Autoridades de aplicación para denunciar el caso para que sea investigado, y colocar los derechos pertinentes de importación de antidumping, para nivelar los precios en el mercado local.

En este punto, se debe tener en cuenta el debido acceso a la información de importaciones y exportaciones, pero esta situación dista de ser la realidad en los términos que se requiere. Esto juega un papel muy importante para que los privados de la industria nacional puedan cerrar conclusiones antes de presentarse ante la autoridad con el caso.

En el 2008, el Departamento de Asesoramiento Aduanero de la AFIP dejó de informar los datos de los importadores en las estadísticas de comercio exterior bajo el Dictamen N° 981/08 (DV DRTA), fundado en leyes de protección de datos personales (ley 25.326); de secreto estadístico (ley 17.622); de secreto fiscal (ley 11.683), y del propio Código Aduanero (ley 22.415), con sus respectivos decretos. Esta normativa se



fundamentó, con relación a las importaciones para consumo, en que hasta el presente se tenía en cuenta que la normativa de referencia para entregar a los usuarios externos información, era el artículo 715 del Código Aduanero y el Decreto N°1001/82, el cual se interpretaba que autorizaba la amplia difusión de los destinos a fin del control de prácticas de dumping. Sin embargo, luego se consideró lo expresado a fojas 48 reverso - Dictamen N°748/08 (DV DRTA)- que dice " ...la publicación a la que alude el artículo 715 del C.A y lo dispuesto en el Decreto reglamentario N°1001/82, se refiere exclusivamente a importaciones a consumo, cuando se presumen condiciones de dumping o subsidio" ... "son estos sectores que al "presumir" un posible dumping, formalizan el pedido para que se evalúe si las importaciones de una determinada mercadería causa o amenaza causar daño a la industria nacional que amerite iniciar una investigación de dumping". Lo transcrito, indicaba claramente que la asesoría legal considera que solo se deben dar datos con identificación del operador de importación a consumo, cuando se inicie una investigación de dumping.¹⁶ Para la Aduana, se estaba dando de manera indiscriminada el dato del importador, por un error de concepción del dumping, que violaba el secreto fiscal. En ese entonces, solo permite acceder a la información si realmente había iniciada una investigación. Al respecto, se plantea como llegar al inicio si no se tenían datos para detectar el caso.

En los años siguientes, la información volvió a fluir, pero el 21 de Julio del 2017 el gobierno otra vez dejó de entregar información, pero esa vez directamente todo tipo de información del comercio exterior, ya que hubo un cese en el suministro de los datos. La justificación que prevaleció por las redes fue la necesidad de una reestructuración en la información que se ofrecía. El suministro se vio afectado durante un periodo de tiempo. Nuevamente se apeló al secreto fiscal para cortar el suministro.

Estos hechos cambiantes señalados, hizo que muchas empresas no pudieran ponderar debidamente cuáles eran las razones de muchos problemas en el mercado, como estaban sus precios a nivel de los internacionales,

¹⁶ Departamento de Asesoría Aduanera. Solicitud de opinión en relación con la interpretación que se realizó del Dictamen N°748/08 (DV DRTA). SIM. Consulta s/el grado de especificidad en la publicación de datos. - Disponible en: http://www.kht.com.ar/Archivos/Dictamen%20DGA%20Actuacion%20SIGEA%2013289_25776_2005%20.pdf



como estaba la competencia, y cuál era el precio FOB de las importaciones que le estaban quitando mercado y el origen de sospecha de dumping.

Luego de fuertes reclamos de los sectores industriales y cámaras ante esta situación, para final de año 2017, la AFIP informo que se darán a conocer información más acotada sobre las importaciones y exportaciones, por ejemplo, las posiciones arancelarias, el peso neto en kilos, el precio máximo y mínimo en dólares por producto, el valor global de las operaciones y que la información se brindará siempre que las operaciones involucradas correspondan a 3 operadores o más, si en un producto hay sólo una o dos empresas que lo comercializan, no se darán los datos.

Para ese entonces, los sistemas privados que proveían información estadística de comercio exterior a empresas privadas (porque el sector público los recibe de la Dirección de Monitoreo del Comercio Exterior) no pudieron proveer más la información de referencia a sus clientes. Ante esta situación, empezaron a surgir paralelismos con el suministro de información. Una empresa que se dedicaba a proveer este servicio, creo un email paralelo de dominio general para canalizar el envío de información en base de pedidos específicos de sus clientes. La fuente de la información permaneció siempre en secreto para sus consumidores. Otros sistemas recomendaban usar el “SIM EN LINEA”¹⁷, mientras transcurriera esta situación de falta de información. Esta herramienta gratuita es provista por la AFIP, pero nuevamente los datos son sesgados en base de la premisa de la AFIP sobre la confidencialidad, y dificultó la obtención y comprensión fidedigna de datos para arribar a una conclusión certera.

Además, la información con la que se trabaja no es suficiente, por ejemplo, no está por sufijos, no muestra al importador o marca, y si en un sector hay pocos importadores, el precio es un promedio. Por lo cual se presentan “medias verdades” de información, que pueden llevar a conclusiones erróneas, o incluso a conclusiones exageradas, condicionando a un peticionante, en cuanto a la presentación con información

¹⁷ Disponible en: <http://www.afip.gov.ar/aduana/sim/>



fundada en una investigación, como lo es la de dumping. Además, este sitio web raramente funciona correctamente.



Fuente: afip.gob.ar

Por otra parte, surgieron también varias empresas localizadas en el extranjero ofreciendo estos servicios de estadísticas que empresas argentinas no podían proveer, debido a la legislación. A su vez la ley invocada es Argentina, al ser extranjeros la misma no les cabía. Como obtenían información las empresas extranjeras cuando esta no debía circular, es un punto difícil de responder, pero cubrieron las necesidades insatisfechas de clientes que tenían urgencia por conocer la información.

Tal vez puede existir en el fondo un aspecto ideológico y consideren algunos que el tema de dumping es una “traba para arancelaria interna”, y una denuncia de dumping puede ser no políticamente correcta. De esta manera, debido a la desinformación del sector privado con relación a los datos que necesita, muchas empresas deciden no presentarse ante la Autoridad para gestionar los casos.



Se debe tener en cuenta también no hay muchos casos de oficio de dumping, y que la mayoría de estos solo se abren cuando una empresa decide destinar recursos a investigar el porqué de su situación y presentarse con información fundada ante la autoridad en las reuniones de asesoramiento, para ver la viabilidad del caso. Se puede decir, en base a lo expuesto, que para que las empresas nacionales, particularmente las Pymes hagan uso de esta herramienta, en principio, se deberá mejorar su divulgación y facilitar los procesos a los peticionantes.

Es probable que al leer el procedimiento de una investigación¹⁸, desde la vista de un producto nacional, podría entenderse que el camino es simple, y que los requisitos requeridos son con los que se cuentan para poder presentar un caso. Pero la realidad muestra complejidad, la cuál que lleva a la Autoridad tomar sus recaudos antes de avanzar con un caso. Consecuentemente el proceso lleva implícito un tiempo, el cual que socava económicamente a las industrias nacionales, particularmente a las pequeñas y medianas, con poca liquidez y problemas para financiar esta etapa.

Una vez que se decide exponer el caso, se hace un pedido de “reunión de asesoramiento” en la Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Facilitación del Comercio (DNFC) y Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), donde se citan a las partes peticionantes, para presentar el producto y la información por la cual se presume la existencia de dumping. Si la misma muestra causales fundadas, la DNFC envía para completar a los peticionantes el formulario 293, en el cual debe recaudar información sobre el producto, empresa, mercado, competidores, proporcionar pruebas del valor normal, precios FOEB, entre otras cuestiones. Esta etapa no es oficial, sino que puede presentarse el formulario repetidas veces, y ser rechazados por formalismos y detalles de procedimiento. Una empresa puede incluso puede demorar más de un año para lograr la debida apertura, debido a que las Autoridades rechazan los borradores por no ser adecuados, aspecto que desalienta a seguir adelante en un proceso tan complejo.

¹⁸ ¿Cómo puede proceder el productor nacional que se considere dañado por causa de importaciones en condiciones de dumping? Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping/preguntas-frecuentes>
o en Comisión Nacional de Comercio Exterior Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping>



Fuente: Comisión Nacional de Comercio Exterior (Procedimiento)

Se destaca que la prueba del valor normal debe ser colectada por el peticionante por sus propios medios o ser pedida a Cancillería Argentina. Al respecto, la Cancillería no tiene poder judicial para obligar a las empresas en los orígenes denunciados para aportar los precios de valor normal, por lo cual es poco factible, en algunos casos, de que puedan aportar pruebas fructíferas para ser aceptadas por la Autoridad en las condiciones del Acuerdo Antidumping, y aun así de ser colectadas, que generen el margen de dumping con el precio FOB. De no poder lograrse, deberán ser aportadas por el peticionante en condiciones fidedignas, es decir, listas de precios, facturas que puedan presentarse como originales. Ello implica que una empresa nacional debe conseguir una factura de un exportador al país del producto, lo cual constituye proceso bastante difícil para el peticionante¹⁹, no solo por el hecho de poder obtenerla, sino que resulte aceptada por la autoridad. Este aspecto comentado es un factor que desalienta el uso de la herramienta para la industria nacional.

¹⁹ Empresa de producción nacional del producto investigado.



Una vez que se logra sortear la etapa de presentación, finalmente se entrega el original por mesa de entrada y la publicación en el Boletín Oficial puede tardar hasta un mes, por procesos administrativos.

La apertura de una investigación antidumping es notificada mediante su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, y desde allí en adelante la Dirección de Facilitación del Comercio le envía notificación a los países denunciados por el peticionante (productor argentino), para participar de la investigación y realizar su derecho a defensa, completando el “cuestionario exportador”, verificación “in situ”, y cualquier escrito, información complementaria y alegato que pueda presentar para sumar información a la investigación, que demuestre que no hay dumping, ni daño a la industria nacional.

Usualmente los exportadores contratan servicios de estudios de abogados especializados en Dumping en la plaza en la apertura de la investigación (en este caso, Argentina), a lo cuales le otorgan el mandato mediante un poder certificado para poder representarlos a nivel local en todo lo requerido en la investigación, lo cual comprende: presentación de documentación, firma y sello de escritos, vista del expediente, retiro de copias, representación en reuniones con la autoridad a cargo de la investigación.

Se destaca que la prueba de valor normal mediante un poder certificado para poder representarlos a nivel local en todo lo requerido en la investigación, lo cual comprende: presentación de documentación, firma y sello de escritos, vista del expediente, retiro de copias, representación en reuniones con la autoridad a cargo de la investigación.

La OMC cataloga al dumping como práctica desleal del comercio internacional, por lo cual, si se fundamentan las bases necesarias de margen de dumping y daño, la investigación se abre por el lapso de 10 meses, con prórroga a 12 y finalmente a 18 meses.

Al existir varios recursos administrativos de procedimientos legales, los abogados son los especialistas en llevar adelante los casos de las empresas. Si bien no es necesario que empresa sea representadas por letrado, las investigaciones en curso han demostrado que siempre los exportadores suelen contratar abogados en plaza, como se ha señalado, para gestionar lo necesario y asesorarlos sobre qué información suministrar.



Es de destacar que, generalmente el procedimiento no incentiva directamente a los exportadores a participar de la investigación, ya que la defensa es voluntaria, es decir, el exportador puede o no participar del caso. En caso de no participar, la autoridad de aplicación se basa sobre la mejor información disponible, siendo está a veces la que tiene el gobierno sobre su propio país, y la que aportan los peticionan tés dañados.

Lo expuesto en el párrafo anterior puede llevar a un exceso de medidas aplicables por las autoridades, que afectaría un negocio transaccional de bienes de gran envergadura de economías a escala, donde ya se habían invertido divisas para hacer funcionar un negocio, incluso entre multinacionales, donde una aplicación excesiva puede dañar la inversión realizada, siendo mayor el lucro cesante que contratar un letrado para defenderse en esta instancia. Esto lo indica Bertoni, Ramiro L. en su libro “Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo”. pag.303:

*“A fin de entender el problema, es importante recordar que cuando se decide realizar la apertura de una investigación existe presunción de dumping...y en consecuencia a partir de dicha instancia, son los exportadores quienes tienen la carga de la prueba y deben demostrar que no hacen dumping -o que éste es menor al considerado inicialmente-. Así, sus dificultades en brindar datos llevan a que la aplicación de este instrumento falle por exceso, sea bien por aplicar derechos mayores al verdadero margen de dumping, o porque directamente no correspondería su aplicación. En otras palabras, la falta de información deriva en un problema de frecuencia e intensidad en el uso del AD, centrándonos así en los efectos perjudiciales sobre los exportadores que son alcanzados por la medida”.*²⁰

Es por ello mismo, que multinacionales con vinculación en argentina son las más frecuentes en verse afectadas por una apertura de la investigación, y en la mayoría de los casos cursados han colocado letrados para su legítima defensa para poder mitigar cualquier medida que pueda entrar en vigor.

²⁰ Bertoni, Ramiro L. en su libro “Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo”. pag.303. UNM 2010.



Los antidumping años atrás no era muy utilizado en los países en vías de desarrollo, tal es el caso en la Argentina, ya sea por desconocimiento de la normativa, o reticencia de las empresas a invertir tiempo y dinero en presentar una denuncia de Dumping ante la burocracia del gobierno argentino. De acuerdo con los relevamientos realizados, la utilización de este instrumento comienza a crecer en forma significativa entre los años 1998-2003, en el marco de una situación internacional afectadas por crisis económicas.

Podemos citar nuevamente al Dr. Bertoni, Ramiro L. que indicaba: *“... si bien históricamente los países en desarrollo no utilizaban este instrumento, que era monopolio de países desarrollados -utilizado contra una diversidad de países-, esto cambió, y los países en desarrollo son al mismo tiempo los principales usuarios y afectados en el antidumping. A su vez, encontramos pares opuestos, en cuanto al nivel de desarrollo, en todas las situaciones; así entre los usuarios netos está la Argentina y Canadá, entre los afectados netos Japón y Ucrania, y en una situación intermedia EE. UU. y U.E., y Brasil e India, por lo cual el debate no remite claramente aun problema Norte-Sur. De todos modos, algo de esta disputa me sigue resonando, en cuanto a que los países pobres y pequeños prácticamente no han logrado implementar un sistema antidumping para su defensa comercial, y a los países en desarrollo les es más fácil aplicar medidas contra sus semejantes que contra los desarrollados.”*²¹

Según el Dr. Bertoni *“...durante la década del '80, se observa una fase descendente en el número de medidas que luego se revierte a partir de los '90, cuando comienza a crecer la actividad antidumping a un ritmo acelerado. La serie alcanza su pico entre 1998 y 2003, un período caracterizado por una alta inestabilidad de los mercados financieros internacionales y sucesivas crisis económicas (Sudeste Asiático, Rusia, Brasil, Turquía, Argentina). Luego desciende nuevamente hasta 2007 a los niveles de medidas de mediados de los '90. En el año 2008, cuando comienzan a sentirse los efectos reales de la crisis financiera norteamericana, hay un repunte en la cantidad de casos...”*

²¹ Libro “Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo”. Dr. Bertoni, Ramiro L. Pag 26. UNM 2010.



En la actualidad, en el proceso de investigación del dumping, la DNFC (Ex Dirección de Competencia de Desleal), se aboca a la determinación de Margen de Dumping, mientras que la CMCE se encarga de la determinación del Daño. En tal sentido, la DNFC envía los cuestionarios a los exportadores de los orígenes denunciados, dándole plazos legales de respuesta que deben cumplir, y en el caso de excederlos, concede prórrogas que la ley indica. El rol de la industria nacional en el proceso es de tomar vista de las actuaciones de los exportadores e importadores, oportunamente, y presentar escritos aclarando datos que crea conveniente, pero no tiene que completar ninguna otra documentación más que el formulario 293 que inicio la pertinente apertura. Se puede destacar que aquí la industria, si así lo quisiera, puede pedir aspectos vinculados con aclarar información que se presenta, o pedir a la Autoridad que los dichos de los exportadores sean susceptibles de ser verificados, a fin de que se aporten pruebas para corroborarlos, o no sean tenidos en cuenta por no tener documentación respaldatoria.

Como se señaló la DNFC se avoca en la determinación del margen de dumping. Al respecto se presenta a ecuación para determinar el margen.

VN (Valor Normal) - Precio FOB / Precio FOB*100= % de Margen de Dumping.

Es importante comentar que el valor normal es el precio que tiene el producto en cuestión, en las operaciones comerciales normales, cuando está destinado al consumo en el mercado del país exportador.

Se presenta un ejemplo tomado de una Determinación Final de la Ex Dirección de Facilitación del Comercio, donde se pueden apreciar los cálculos:



XIV.C.2. - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tipo de Disolución (1)	Valor Normal USD/Unidad (2)	FOB USD/Unidad (3)	Margen de dumping por tipo de Disolución (4)	Unidades Exportadas (5)
CLORURO DE SODIO	0,75	0,41	82,93%	6.064.350
DEXTROSA	0,82	0,41	53,19%	1.596.650
SOLUCIÓN MIXTA	0,72	0,47	100,00%	228.588
TOTALES				7.889.588 (6)
Margen de dumping ESTADOS UNIDOS MEXICANOS %				85,52%

Referencias:

[1] y [2] = Información que surge de la Sección XIV A.2.

[3] y [5] = Información surge de la Sección XIV.B.2.

[4] = $\frac{[2] - [3]}{[3]} * 100$

[7] = $\sum ([4] * [5]) / [6]$

Fuente: Determinación Final Soluciones Parenterales

Este cálculo es un número muy poco susceptible de que cambie, salvo caso de ajustes de precios que no se hayan calculado en la etapa de apertura.

La CNCE, por otra parte, tiene un rol de buscar información a los peticionantes, a través de un formulario relacionado con el “daño”, en cuanto con a mano de obra empleada, flujo de fondos, balances, descripción del producto, proceso productivo, materia prima, conocimiento del mercado, estacionalidad del producto, entre otros, propios de cada empresa fabricante nacional del producto investigado.

4.3. La industria nacional: la rama de producción nacional y la búsqueda del consenso para la apertura de la investigación

En la presentación de dumping las empresas deben cumplimentar requisitos que establece la autoridad de aplicación. Según se puede observar en la información pública el concepto respecto de la rama de la



producción nacional que dice *“Los términos producción nacional, producción doméstica, industria nacional, industria doméstica y rama de producción nacional, se consideran indistintos para referirse al conjunto de los productores nacionales de productos similares o a aquellos cuya producción conjunta representa una parte importante de la producción nacional.”*

A su vez, la solicitud debe ser *“hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por la parte de la rama de la producción nacional que manifiesta su apoyo o su oposición a la solicitud. No obstante, no puede iniciarse una investigación cuando los productores nacionales que apoyen expresamente la solicitud representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional.”*²²

En términos del Acuerdo, solo se requiere que los productores en el porcentaje requerido (50% mínimo) apoyen la solicitud de investigación. Al respecto, a los efectos de la presentación se presentan situaciones que no permiten prestar el consenso, debido a circunstancias que gravitan sobre los productores nacionales involucrados.

- Pueden no tener cuenta que podría existir un presunto dumping, tal vez porque no monitorea las importaciones o no comparan su precio de mercado con respecto a otros precios de competencia.
- Pueden atribuir la baja de sus activos a factores económicos del país
- Pueden atribuir la pérdida económica a cuestiones de manejo interno, por ejemplo, altos costos de mano de obra, insumos de precios elevados, cargas tributarias.
- Pueden no querer, por temas de competencia de mercado, unirse a otros productores locales para darles el apoyo, por ser competencia.

²² Destinatarios de la protección contra la competencia desleal. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping>



- Dentro del mercado, algunos productores nacionales no tienen tantos problemas como otros, ya sea por contar con financiamiento, económicas a escala, u otros aspectos, que no denoten problemas.
- Algunos pueden no conocer que es el Dumping, por lo cual no podrían tampoco buscar formas para resolverlo desde este punto de vista.
- No cuentan con los recursos para apoyar una investigación, y destinan sus escasos los fondos para mejorar la gestión.
- No están asociados a Cámaras y Organizaciones que puedan asesorarlos al respecto.
- Su participación es chica en el mercado, por lo cual no les interesa destinar recursos para iniciar una investigación.
- Prefieren no verse involucrados en procesos que no conocen, por lo cual mantienen un perfil bajo por otras cuestiones asociadas (ejemplo: evasiones tributarias).
- Poseen mecanismo de venta al mercado no convencionales u ortodoxas, que le proporcionan ganar mercado aun en condiciones adversas (ejemplo: ventas cartelizadas)

Si bien las mencionadas no son las únicas que existen, pueden generar que los productores no lleguen a un consenso. Es claro que la investigación busca corregir una competencia desleal de importaciones con la rama nacional, y que toda la rama nacional se beneficie. Pero aun así existe recelo y desconocimiento para buscar la cantidad requerida de representación.

Es por ello por lo que los productores nacionales deben empezar con su predicación del Acuerdo mucho antes de presentarse ante la Autoridad, para evitar un esfuerzo en vano.

Las Cámaras cumplen una función vital de unir a las partes, y para este caso podría ser altamente recomendable que las mismas adopten una forma activa de revisar sus rubros para detectar si existe dumping. En caso afirmativo, comunicar a sus asociados de este, y buscar el apoyo para la solicitud de un antidumping, sin que las empresas productoras entren en controversia de hablar unas con otras. Además, las Cámaras



pueden destinar más recursos a la investigación que sus asociados, que igualmente lo tendrán que hacer aportando información a la Cámara. La Cámara confeccionaría los formularios y documentos requeridos durante el proceso de investigación.

Sin embargo, no todas las Cámaras se ocupan de este tema, en consecuencia, sus asociados pueden no tener asesoramiento. Ello produce que las empresas busquen en forma independiente la razón de su problema económico, con lo cual se priorizan los problemas macro y microeconómicos.

Otra forma que utilizan las empresas es la de centrar las consultas a través del despachante de aduana. El despachante de aduana sabe efectivamente de dumping, que es, porque se aplica, como liquidar en el SIM (Sistema Informático Malvina), que documentos necesita para evitar la liquidación por ser orígenes no denunciados (Certificado de Origen), entre otras cuestiones “aduaneras”. Pero puede no saber procedimientos del GATT, con respecto a cómo presentar una investigación de dumping. Esto lleva muchas veces a problemas en la relación entre la empresa y el despachante, donde la empresa puede inculpar al despachante por “no avisarle” sobre la situación. Asimismo, se debe comentar que, términos generales, el despachante no cuenta con estructura ni es su objetivo general realizar presentaciones por dumping.

Además, de usar esta al despachante en el trámite en cuestión, faltaría la fuerza de coerción de la rama, ya que una vez que este asesorado el productor, debería encaminarse por sus medios en contactar a los demás productores nacionales para buscar el apoyo requerido, la cual puede ser una tarea ardua donde resulta difícil en muchos casos, debido a que otras empresas de la rama lo pueden ver como un rival de mercado y prefieren no atender a su contacto.

4.4. Gestionar el proceso de investigación: las aristas de cada actor involucrado.

Hasta aquí pudimos esbozar como la rama de producción nacional podría darse cuenta de cuál es su problema, como conocer el instrumento y como buscar el apoyo necesario para la apertura. Luego comienza el camino del proceso de investigación y como seguirlo, para en legítima defensa evitar librar el procedimiento al azar



de la mejor información disponible²³, es decir, participar activamente y seguir el expediente para explicarle a la Autoridad cuestiones claves, desmentir falacias de las contrapartes, ofrecer presentar pruebas y defender puntos de vista.

Para productores de pequeños, que carecen de capacitación o carecen de recursos para destinar a la investigación. Esta es una tarea en cual entrarán en conflicto de sus intereses económicos. Ello se debe a que la toma de decisiones esta sesgada por los siguientes aspectos.

- I. Participar en una investigación que no termina de comprender sus alcances, lo han asesorado, pero además no tiene experiencia ni recursos de capital humano, como tampoco económicos para contratar terceros.
- II. Participar destinando un recurso interno de capital humano que está abocado a otra tarea de la empresa y no está capacitado ni tiene experiencia en la investigación. Lo cual consumirá horas de trabajo de su tarea habitual. Además, la empresa no pagara extra al recurso por hacer este trabajo adicional.
- III. Contratar un tercero que lleve a cabo la gestión por ellos, al que le deberán dar acceso a la información interna para completar la información requerida de la investigación. Ciertamente, firmando algún contrato de confidencialidad o secreto de gestión, ya que el contratado tendrá acceso a información estratégica de la empresa para proporcionar a la Autoridad. Tal vez esto es algo que la empresa no quiera realizar por: a) tener que pagar por los servicios; b) darle acceso a un tercero a información de la empresa; c) igualmente tendrá que destinar un recurso interno para pasarle la información al tercero.
- IV. La opción de no invertir esfuerzo, si la medida beneficiará a todos por igual, por lo cual destina sus recursos a realizar otras acciones, mientras el resto lo hace por ellos.

²³ Anexo II: Mejor Información Disponible en el Sentido Del párrafo 8 Del Artículo 6. Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.



En el punto I es factible decir que el productor puede haber prestado su apoyo para llegar al 50% de representación, pero luego decide no participar por la falta de recursos para destinar al proceso y seguimiento de la investigación. Es decir, puede no presentarse a defender su posición, salvo que le ofrezcan gratuitamente gestionarla (hablaríamos aquí de un tercero), con el mínimo esfuerzo de su parte (por ejemplo: organizar y buscar la información).

Recordemos que las partes pueden acreditarse voluntariamente en la investigación para participar, así como también decidir voluntariamente no participar. La Autoridad no puede obligar a las partes a participar y aportar pruebas al caso, pero tampoco admite reclamos posteriores al periodo de prueba otorgado, y la posibilidad de legítima defensa no utilizada en el tiempo legal proporcionado al investigado, en caso de insatisfacciones con la medida resultante.

Con respecto al punto II. Se podría decir que, en cierta forma, la empresa está sacando el máximo rédito a la oportunidad de defenderse y participar de la investigación a costa de un recurso que ya posee. Pero está dejando de lado el costo de oportunidad de este recurso en ejecutar otras tareas para la que fue contratado, léase como: dejar de gestionar las acciones del puesto, relegar tareas del día a día, atrasar gestiones y trabajos, generar demoras y errores en la gestión, generar horas extras de servicio. Si una persona dentro de la empresa fue contratada para una tarea específica, por ejemplo ventas, la resultante de destinarlo por el mismo salario a otra tarea en la cual no tiene experiencia (investigación antidumping), podría ser realmente catastrófico, no solo porque relegaría gestión del trabajo en horas que destina a otra tarea, sino que además le consumo más tiempo porque no está capacitado en una investigación, generando un costo de oportunidad al no gestionar el sector de ventas, para dedicarse al seguimiento del expediente, recolección de información, confección de formularios requeridos por la Autoridad y demás formalidades. Por otra parte, deberá lidiar con los clientes internos²⁴ para obtener la información, debido que se relevan aspectos de todos los ámbitos de la empresa.

²⁴ Persona que trabaja dentro de la empresa, como empleados o gerentes.



Esto suele producir conflictos internos, por cuanto muchos clientes internos no quieren proporcionar información a otros sectores (tal vez por recelo o temor de no ser el único que maneja la información), lo cual genera un canal “roto”, que implica información sesgada a nula, por lo cual la Autoridad no pueda arribar a conclusiones reales de la situación. Es importante comentar el tiempo que lleva la respuesta del cliente interno como consecuencia del desconocimiento de que es el dumping, y la falta de convicción en los resultados de la acción.

Ciertamente la descripción del párrafo anterior es algo relacionado características de la organización, la profesionalidad de los recursos y la sinergia interna. Esta situación requiere establecer con claridad el objetivo que genera el curso de acción para la presentación ante la Autoridad, por parte de un ejecutivo superior. Se hace necesario un líder interno en la empresa que tome el seguimiento (no la ejecución del proceso), para que el proceso fluya.

Pero que sucede con el recurso destinado al armado de la papelería y seguimiento del expediente, pues ciertamente estamos hablando de un empleado que no utilizara sus horas para lo que fue contratado, con riesgos de demoras en gestión, errores y sobrecarga de trabajo. Este costo de oportunidad puede ser contraproducente ya que explota al máximo el recurso y lo obliga a cumplir con ambas tareas en tiempo y forma, incluso tal vez por el mismo sueldo y más horas extras impagas. Si bien no se busca entrar en cuestiones de Convenios Colectivos de Trabajo, la necesidad del empleado por mantener el empleo a costa de cumplir con lo que le piden puede afectar la productividad, no permitiendo la atención del procedimiento en tiempo y forma.

El punto III. Se refiere a terceros, aquellos externos a la empresa que gestionaran por esta su representación en el expediente. Los terceros podrían ser:

- I. Cámara del rubro
- II. Estudios de Abogados



- III. Gestores especializados
- IV. Despachante de aduana

Cualquier sea el de los listados, tendrá acceso a información estratégica y confidencial de la empresa, lo cual puede mirarse con recelo, y tendrá que manejarse con cuidado para no omitir lo necesario, ni entregar lo innecesario, ya que un tercero puede seguir la misión encomendada, pero a su propio criterio que no es el criterio de la empresa. A esto le sumamos la filtración de información que puede resultar en problemas futuros, por ello es recomendable firmar acuerdos de confidencialidad.

En cuanto a las Cámaras, en principio la mejor opción, debido que una parte, gestiona, posee recursos y conoce del rubro, además de contar con representación por sí sola por el carácter de ser el ente representativo.

Los estudios de abogados, con ramas especializadas en materia antidumping, también puede ser una buena opción, quienes para poder ejercer la representación tendrán un mandato poder. Generalmente los servicios son arancelados, y cobran un adelanto al empezar el proceso y el saldo a éxito de la operación. La valuación del costo del servicio es por el caso que deberán atender, y depende del producto, complejidad y situación. Si el estudio de abogados posee experiencia en casos anteriores, es algo que juega a favor, ya que conoce los vicios del proceso y se está “un paso adelante” para prepararse con más tiempo y saber por dónde pasa la cuestión.

Los gestores, son generalmente, unipersonales con experiencia previa en investigaciones, porque han sido funcionarios públicos, abogados que ahora desarrollan la actividad de forma individual o colaboradores en el desarrollo de casos. Cuentan con experiencia y tiempo para dedicarse de forma personalizada. Con una relación de mandato por poder pueden gestionar el acceso al expediente y el asesoramiento.



Los despachantes de aduana, como ya mencionamos, si saben de dumping, pero no tal vez de un proceso de investigación, ya que son *auxiliares del comercio y servicio aduanero*²⁵ y “*realizan a nombre de otros ante el servicio aduanero tramites y diligencias relativos a la importación, la exportación y demás operaciones aduaneras*”.²⁶

Esta generalizado que el despachante de aduana es multifacético, pudiendo abarcar varios temas, pero esta idea común tal está fundada por el afán actual de muchos estudios de despachantes que han nucleado servicios que son accesorios a su razón de ser en el código aduanero, como servicios de flete internacional, depósito de almacenamiento, tránsito local, entre otros. Si bien, pueden prestar el servicio, es importante encontrar un despachante con experiencia en el proceso, sino se estará en las mismas condiciones del punto, II solo que con aristas de un tercero y remunerado.

La relación con terceros podría pensarse desde la demanda como de la oferta. En cuanto a la demanda, la rama de producción nacional, exportadores e importadores buscan los actores que llevarán a cabo la tercerización. En el caso de la rama de producción nacional, si no se presentó por si sola para la apertura, seguirá con su representado, por ejemplo, por la Cámara u otro tercero. En cuanto a los importadores tiene la opción de elegir alguna de las formas de tercerización planteadas. En cuanto a los exportadores que están en otro lugar, pueden optar por recursos internos, pero con experiencia. En tal caso tendrán que enviar al país de origen de la investigación la información, además del poder de mandato. Se requiere que sepan el idioma del expediente y del origen denunciado, y que conozcan el procedimiento de investigación. Por ello es, que generalmente los exportadores contratan estudios de abogados con filiales en el país de la apertura del caso, quienes mediante el mandato puedan gestionar la causa. En caso de empresas vinculadas entre exportador e

²⁵ Código Aduanero. Capitulo Primero. Art.36.2

²⁶ Código Aduanero. Capitulo Primero. Art.36.1



importador, la representación es la sinergia mutua, ya que para ambos lados la estratégica es la misma, defender al cliente en demostrando que no existe dumping ni daño.

Desde la oferta se revela que algunos de los actores involucrados en la tercerización (abogados, gestores otros), en la etapa post apertura, revisan asiduamente el Boletín Oficial y obtienen información sobre el producto investigado y origen, y empiezan a contactar a exportadores, importadores y productores nacionales ofreciendo sus servicios para la investigación.

4.5. La confidencialidad de la información

Las partes pueden solicitar que cierta información sea de carácter confidencial, debidamente identificada en el margen superior derecho en cada hoja con la siguiente leyenda “INFORMACION CONFIDENCIAL”. La Autoridad revisara el carácter de esta para ver que esté debidamente justificada y cumpla con los requisitos de confidencialidad listados en la “guía de confidencialidad”²⁷

En cuanto a la justificación de la confidencialidad, debe tener en cuenta que se solicita porque la *“información proporcionada es de naturaleza sensible y puede vulnerar los intereses de la empresa”*, proporcionando al respecto el correspondiente resumen público. Cuando a criterio de la Autoridad no puede ser considerada como confidencial puede levantarse y por lo tanto es agregada al expediente en forma íntegra, o se la deja a disposición para ser retirada por el actor que la ha proporcionado. Tanto una u otra opción puede ser perjudicial, ya que en un caso se divulga información a terceros con intereses opuestos, que puede ser usada con fines de estratégicos comerciales. Asimismo, en el segundo caso se trata de información significativa que puede fortalecer el apoyo a la posición sostenida, y no será tenida en cuenta por la Autoridad. En este aspecto debe verse que opción es la mejor, si bien no hay certezas del camino elegido.

²⁷ Disponible en: <http://www.cnce.gov.ar/2/60/63>



4.6. La Resolución Final: el interés público y las políticas de comercio exterior por sobre los datos facticos

Como lo indica la CNCE, *“Concluida la investigación, el Ministro de Producción puede disponer el mantenimiento de los derechos antidumping vigentes, como así también su modificación. Es importante aclarar que, si bien las determinaciones de la CNCE y de la DCD conforman la base técnica para la aplicación de medidas compensatorias, las determinaciones positivas no resultan vinculantes, ya que en la adopción de la decisión deben considerarse las demás circunstancias relativas a la política general de comercio exterior y el interés público.”*²⁸

Esto es claro, desde el inicio de la investigación el esfuerzo, tiempo, información proporcionada, puede terminar en un resultado positivo de aplicación de la medida, pero no siempre un resultado positivo es la confirmación de que una medida de aplique.

Los derechos antidumping definitivos buscan neutralizar los efectos del dumping, algo que destruye la industria nacional, el autoabastecimiento y la posibilidad de desarrollar una industria, en un país que tal vez la necesita para seguirse creciendo... pero que tan lejos pesa la *“política general de comercio exterior y el interés público”* por sobre lo mencionado a principio del párrafo.

Se puede considerar como algo abstracto e intangible a las justificaciones fundadas sobre la *“política de...”* y el *“interés público”*, términos que por sí solos parecen dar fundamento un camino sin balance entre situaciones.

Hasta 18 meses la rama de la producción nacional debe esperar para que la Autoridad que se expida, 18 meses a los cuales cabe agregar el tiempo transitado antes de la apertura, en el cual fue afectada por el

²⁸ <http://www.cnce.gov.ar/0/32/35>



dumping. Durante el tiempo transcurrido hasta apertura, las empresas tienen que soportar fuertes erogaciones en buscar la forma de investigar que está sucediendo, asesorarse al respecto y luego encontrar apoyo para presentar la solicitud de la investigación. Pero puede suceder que por razones políticas y de interés público, los datos que corroboran la existencia y causalidad no permiten que se aplique el antidumping. Ciertamente, puede haber un exceso de subjetividad en la interpretación de la situación.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) *“Cuidar el interés público es la principal misión de los gobiernos y las instituciones públicas. Los ciudadanos esperan que cada uno de los servidores públicos realice sus tareas con integridad, de una manera justa e imparcial...”*²⁹

Es aquí donde, base estos fundamentos, conocidos por productor nacional, se genera un ambiente de descreimiento sobre los resultados de realizar una investigación sobre la existencia de dumping, y se opta por tomar el camino menos burocrático, el de sobrevivir, su situación terminará posiblemente en el concurso y la quiebra.

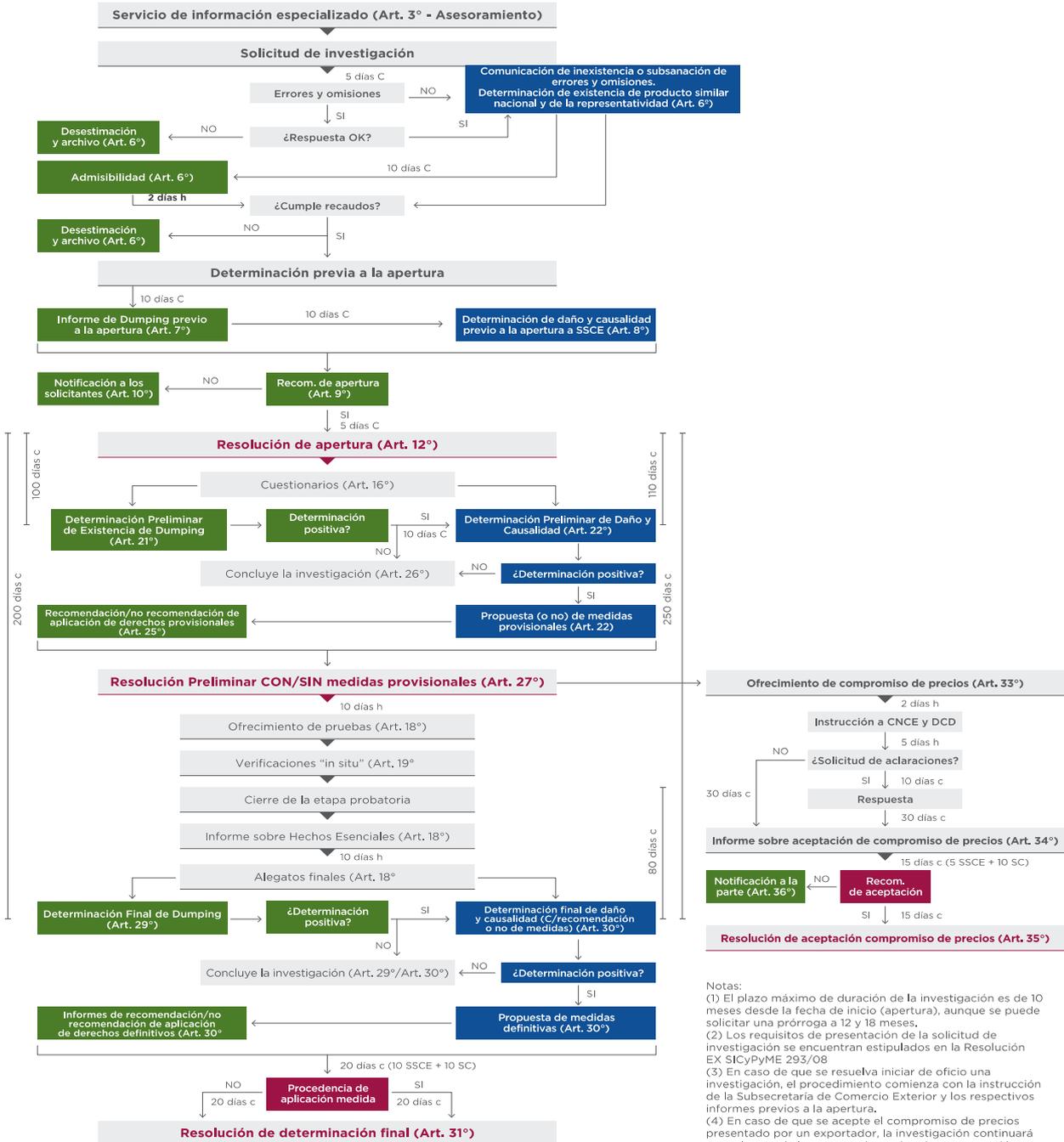
²⁹ OCDE, Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957360>. Traducción tomada de Oficina Anticorrupción Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_oa_2.0_v2.pdf



FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ANTIDUMPING

SSCE/DCD

CNCE



Notas:

- (1) El plazo máximo de duración de la investigación es de 10 meses desde la fecha de inicio (apertura), aunque se puede solicitar una prórroga a 12 y 18 meses.
- (2) Los requisitos de presentación de la solicitud de investigación se encuentran estipulados en la Resolución EX SICyPyME 293/08
- (3) En caso de que se resuelva iniciar de oficio una investigación, el procedimiento comienza con la instrucción de la Subsecretaría de Comercio Exterior y los respectivos informes previos a la apertura.
- (4) En caso de que se acepte el compromiso de precios presentado por un exportador, la investigación continuará para el resto de los exportadores de origen en cuestión.

Referencias:

- Azul: etapas correspondientes a la Comisión Nacional de Comercio Exterior
- Verde: etapas correspondientes a la Dirección de Competencia Desleal de la Subsecretaría de Comercio Exterior
- Rojo: Resoluciones emitidas por la Secretaría de Comercio o el Ministerio, conforme lo estipulado en el Art. 66° del Decreto 1393/08
- SSCE: Subsecretaría de Comercio Exterior
- SC: Secretaría de Comercio



Cabe comentar que resulta difícil de comprender que luego de convivir con los obstáculos y estar sobreviviendo, particularmente en el caso de las empresas Pymes particularmente, la Autoridad considere que hay intereses y políticas superiores a los datos fácticos que acreditan la competencia desleal.

4.7. La Revisión de la medida

Respecto la revisión de la medida aplicada, existen dos tipos de revisiones, una por expiración del período de vigencia de la medida aplicada y la otra por cambio de circunstancias.

En el caso de la revisión de una medida por expiración de su plazo de vigencia, *“la solicitud debe ser presentada formalmente con una antelación no inferior a tres meses previos al vencimiento de la medida.”*

En el caso de la revisión de una medida vigente por cambio de circunstancias, *“deben haber transcurrido al menos dos años desde la fijación de esta”*.³²

Se destaca que la Autoridad puede Iniciar de oficio ambas revisiones, y los plazos mencionados no aplican. Además, la medida podrá seguir aplicándose o no durante el transcurso de la revisión.

Es decir, que si la Autoridad no lo comienza de oficio (debería estar monitoreando asiduamente todos los casos, que factiblemente puede ser poco probable), el interesado debe esperar dos años para presentarse. O sea, estamos hablando de dos años más de condiciones iguales, después de casi dos años para la aplicación de una medida. Y, además en cambio de circunstancias solo aplica a los orígenes ya denunciados. Si se presentan nuevos orígenes se llevará a cabo una nueva investigación.

³² <http://www.cnce.gov.ar/0/0/69>



CAPÍTULO V. OTROS ASPECTOS NEGATIVOS QUE AFECTAN A LA INDUSTRIA NACIONAL RELACIONADOS CON EL DUMPING

5.1. El bien común, también llamado interés público o general

Es importante establecer una aclaración sobre los alcances de los conceptos bien común e interés público o general, que son utilizados por los abogados de la parte afectada por un antidumping en los alegatos. Al respecto cabe comentar que la Oficina Anticorrupción de la Argentina en relación con bien común, también llamado interés público o general señala: *“Lo cierto es que la doctrina utiliza ambos términos en forma equivalente, a partir de la idea de que ese interés constituye el ‘bienestar general’ mencionado en el preámbulo de la Constitución Nacional, el cual debe ser entendido —conforme lo señalara la Corte Suprema— como el ‘bien común’ de la filosofía clásica. La noción de bienestar general encuentra su correlato en el interés público, el cual es la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos y el resultado de un interés que surge de la existencia de la vida en comunidad, en el cual los individuos pueden reconocer, también, un interés propio y directo”*³³

Cuando se hace referencia a una determinación final, es probable que presente el siguiente párrafo que advierte que *“Es importante aclarar que, si bien las determinaciones de la CNCE y de la DCD conforman la base técnica para la aplicación de una medida antidumping, las determinaciones positivas no resultan vinculantes, ya que en la adopción de la decisión deben considerarse las demás circunstancias relativas a la política general de comercio exterior y el interés público”*³⁴.

En base a lo expuesto, algunos abogados esbozan en la etapa de alegatos finales que es el “bien común”, un concepto de la filosofía que suele, para los importadores y exportadores de los orígenes denunciados, estar

³³ Ética pública y conflictos de intereses. Estudio para su prevención y su adecuada gestión. Oficina Anticorrupción. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_oa_2.0_v2.pdf. Citado de: Reflexiones acerca del derecho administrativo y el régimen exorbitante del derecho privado”, Revista de Administración Pública No 323, Ediciones RAP, id SAIJ: DACF070008.

³⁴ CNCE Secuencia de Investigación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping/secuencia-investigacion>



por arriba de las practicas antidumping, es decir, que la autoridad debe elegir entre colocar medidas que afecten al bien común y no colocarlas, como si se estuviera hablando de una jerarquía de legislación, pero en sentido subyacente sobre algo que afecta a la sociedad.

Si bien, cuando los importadores ya no pueden “defender lo indefendible” por qué en el informe de Hechos esenciales de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, las conclusiones de datos llevan a un solo fin, que es la relación de daño y causalidad fundada en que existió dumping en el periodo investigado, los abogados y las empresas comienzan a hablar del bien común que debe por todos los medios acabar con cualquier posible aplicación de medida. ¿Pero en que se basan para apelar a este concepto? Al respecto se menciona el encarecimiento de precios de los productos importados, un oligopolio de las empresas productoras nacionales, una pérdida de capacidad de compra del consumidor y por consiguiente una desmejora en la calidad de vida de la sociedad.

Este planteo es además acompañado de amenazas con retirarse del mercado comercialmente, ya que parece que no les va a ser rentable competir si tienen que pagar derechos antidumping... es decir que, realizando competencia desleal reconocida a nivel internacional, penada por el acuerdo antidumping, generando un mercado cautivo por precios bajos, dañando a la industria nacional hasta su prelación, por no poder competir con los costos locales, es la única manera para importadores pueden de mantenerse en el negocio... ciertamente es poco comprensible para los productores nacionales leer alegatos de tal magnitud, donde queda al descubierto que fueron totalmente conscientes de la práctica desleal, la cual era una estrategia pensada desde el comienzo de la línea del negocio. Además, esta estrategia comercial funciona dañando a la industria nacional en el mercado en un contexto inflacionario, donde se pierde capacidad de compra, y desvía la misma a lo más económico.

Recordemos que un derecho antidumping no es una prohibición para importar, es la colocación de una medida que equipara el precio del producto importado con el de la industria nacional del país, para que pueda



establecerse una sana competencia de mercado, sobre la base de la oferta y la demanda, por lo cual los importadores pueden libremente importar cantidades a su deseo, pero pagando el correspondiente derecho a la aduana argentina, aplicado sobre el precio FOB de importación.

Se presenta el problema del abastecimiento, en los casos en que la importación como consecuencia de la aplicación de antidumping amenaza comercialmente en retirarse como proveedor. La consecuencia es que, particularmente en bienes de mercados de nichos o de pocos ofertantes, se presenta la duda acerca de que si los productores nacionales podrán abastecer la demanda existente. En tal sentido es importante comentar que aplicación del Acuerdo Antidumping, prevé esto correctamente para que sea verificado en las visitas “in situ”, certificando el nivel de capacidad de producción, ociosa y activa, para poder fundarse sobre a base de esta premisa.

Si la producción nacional puede abastecer la demanda, no habrá ciertamente problema, pero si la misma no puede, porque no tiene los recursos financieros, económicos, para invertir en ampliar la capacidad, o no existen suficientes oferentes en el mercado, el alegato de “retirarse del mercado” de los importadores comienza a tomar un papel importante en la investigación, donde la autoridad debe dirimir entre abastecer el mercado y evitar que desaparezcan los productores nacionales. Algunos bienes sensibles, de primera necesidad pueden sufrir esta controversia, además está el caso de una industria naciente o infante, en las cuales una amenaza de daño no permite su desarrollo sino se aplica una medida de antidumping. Ello se debe a que, debido a la etapa que están transitando (naciente), no pueden tener el nivel de producción para afrontar la demanda en su totalidad, ya que necesitan tiempo, además de recursos financieros y una estabilidad económica.

El Código de Ética de la Función Pública Decreto 41/99 indica:

“Artículo 1. -BIEN COMUN. El fin de la función pública es el bien común, ordenado por las disposiciones de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la Nación y las normas destinadas



a su regulación. El funcionario público tiene el deber primario de lealtad con su país a través de las instituciones democráticas de gobierno, con prioridad a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones de cualquier naturaleza.”

“Artículo 8°-PROBIDAD. El funcionario público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. También está obligado a exteriorizar una conducta honesta.”³⁵

Para colocarlo en otras palabras, la Autoridad se encuentra con un escenario de presunto dumping, prelación a la industria nacional que puede llevar a su desaparición. Asimismo, se presenta la amenaza de los importadores de retirarse del mercado por la aplicación del antidumping, porque no les es rentable, en el caso de un bien de primera necesidad, donde la industria nacional se está desarrollando y su capacidad productiva no cubre la demanda. Además, se debe considerar las políticas económicas y relaciones internacionales, que presionan sobre las decisiones, y un contexto económico nacional poco estable, donde las condiciones cambian en el corto plazo, con devaluaciones, pérdida de la capacidad de compra de los consumidores, inclinaciones hacia segundas marcas o precios más económicos. Con lo cual los precios establecidos por los jugadores que quedaran en el mercado afectará el “bolsillo” de los consumidores.

Aquí es donde la Autoridad deberá elegir si autoabastecerse con producción nacional o importada, porque la presión que se ejercen importadores y productores nacionales es significativa. Por parte de los importadores y de los productores, implican políticas y estrategias, donde la Autoridad no tiene injerencia, ya que no puede obligar a importador, como al productor a producir. En el caso del productor nacional el contexto establece un ambiente no favorable económicamente. Por otra parte, tampoco puede poner al consumidor en una posición donde tenga que disminuir sus compras por el mayor valor, lo cual puede afectar su calidad de vida. Tampoco puede controlar un contexto económico inestable

³⁵ Infoleg. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55841/norma.htm>



5.2. El antidumping en Argentina y las contingencias mundiales

En el año 2020 a nivel mundial se dio una situación de pandemia con respecto al COVID-19³⁶, bien conocido como Coronavirus, que afectó a muchos países del mundo en forma masiva. Este virus de alto contagio se cobró la vida de miles de personas, siendo originario de China y expandiéndose por el mundo por los viajeros internacionales. Muchos países determinaron cerrar fronteras, y declarar cuarentena obligatoria para sus ciudadanos a fin de controlar la ola de contagios.

En el caso de Argentina, se tomaron medidas al respecto de diferente índole para evitar la propagación, tal como lo hicieron los países de mundo. Al respecto se debe mencionar el Decreto 260/20 publicado el 12/03/2020, que dispuso la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, por el plazo de UN (1) año a partir de su vigencia.

El 19/03/2020 mediante el Decreto 297/2020³⁷, se adopta la medida del aislamiento social, preventivo y obligatorio para la población, exceptuando actividades esenciales en el Artículo 6. Inc. 15. Actividades impostergables vinculadas con el comercio exterior, entre otras.

³⁶ 30 de enero del 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) en el marco del Reglamento Sanitario Internacional, para la que los países deben estar preparados en cuanto a la contención, vigilancia activa, detección temprana, aislamiento, manejo de casos, rastreo de contactos y prevención de la propagación de la infección.

³⁷ ARTÍCULO 1º.- A fin de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación inalienable del Estado nacional, se establece para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio" en los términos indicados en el presente decreto. La misma regirá desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.



Como la contingencia estaba asociada a la salud, el gobierno decidió suspender a los pocos días, las medidas antidumping de Jeringas Resolución 114/2020 el 20/03/2020³⁸ y Soluciones Parenterales (Sueros) Resolución 118/2020 el 23/03/2020³⁹ por el lapso decretado en la emergencia sanitaria, es decir, 1 año.

Al respecto cabe efectuar la siguiente reflexión, si gobierno busca aumentar la oferta para hacerse de productos para enfrentar el pico de pandemia en el país, cuál sería la justificación de suspender un dumping que solo busca que el producto sea importado a precios que no sean de competencia desleal, y además bajo ningún punto de vista el Acuerdo prohíbe importar.

Es claro que el curso de acción establecido no está en línea con el espíritu del Acuerdo. A su vez, aprovechando la situación generada por la pandemia, los importadores actuarán sin el control de prácticas desleales, mientras que la industria volverá a ser dañada debido al exceso de importaciones, que aumentarán bajo la necesidad de generar stocks para atender la cuestión sanitaria por el periodo amplio de 1 año. Además, se supone que las industrias de los países denunciados no tienen restricciones en exportar, por cuanto debe tenerse en cuenta que el problema sanitario también se presenta en dichos países de origen del producto.

O sea, para clarificar, se suspende un dumping que debe proteger a la industria nacional para que no la dañe, y se tiene la idea de que la suspensión de un dumping generará mayor caudal de importaciones. Además, se

³⁸ ARTÍCULO 1º.- Suspéndanse los efectos de la Resolución N° 360 de fecha 11 de agosto de 2017 del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, en relación a las medidas antidumping aplicadas para las operaciones de exportación hacia la REPÚBLICA ARGENTINA de jeringas hipodérmicas de material plástico, descartables, estériles, con y sin agujas, de todas las medidas entre UN CENTÍMETRO CÚBICO (1 cc.) hasta SESENTA CENTÍMETROS CÚBICOS (60 cc.), originarias de la REPÚBLICA POPULAR CHINA, mercadería que clasifica en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) 9018.31.11 y 9018.31.19, por el plazo que perdure la emergencia pública en materia sanitaria declarada por la Ley N° 27.541 y ampliada por el Decreto N° 260 de fecha 12 de marzo de 2020.

³⁹ ARTÍCULO 1º.- Suspéndanse los efectos de la Resolución N° 1.347 de fecha 29 de noviembre de 2019 del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO, en relación a las medidas antidumping aplicadas para las operaciones de exportación hacia la REPÚBLICA ARGENTINA, de disoluciones parenterales que contengan cloruro de sodio o dextrosa, estériles, en sistemas cerrados de infusión, para envases con capacidad superior o igual a CERO COMA UN LITRO (0,1 l) pero inferior o igual a UN LITRO (1 l), originarias de la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL y de los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, mercadería que clasifica en la posición arancelaria de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) 3004.90.99, por el plazo que perdure la emergencia pública en materia sanitaria declarada por la Ley N° 27.541 y ampliada por el Decreto N° 260 de fecha 12 de marzo de 2020 y su modificatorio.



debe comentar que los precios de dumping pueden tener un mayor margen, sino se sabe quién controla esta situación. Nadie evalúa los costos económicos para el país.

Se puede pensar que esta medida se adoptó al entender que se requieren más productos a la espera de atender a un pico de demanda. Cabe preguntarse a qué precio se destruye a la industria nacional y se rompe la cadena de autoabastecimiento, dependiendo de un producto importado que tampoco se sabe si se va a poder importar, porque los exportadores pueden no hacerlo movidos por la demanda, o por leyes de contingencia. Además surge la pregunta sobre, quién podría entonces pensar que a pocos días de decretada la emergencia, se tome una decisión de tal magnitud de algo que nos fácil decidir.

Se vuelve a pensar en el tema del “lobby”, los importadores vieron su ventana de oportunidad de volver a su actitud de dumping con una justificación inapelable para muchos que no comprenden el Acuerdo.

Entonces cabe preguntarse que se busca buscamos proteger si se actúa de esta manera. Simplemente más que proteger, se da a lugar a acciones desleales no controlables, se pone en riesgo al autoabastecimiento de la Nación en situaciones de contingencia mundial, y se genera la rotura del circuito económico que tanto se conoce, cierre de empresas, desempleo, falta de consumo, deterioro de calidad de vida, pobreza.

5.3. El fantasma del monopolio y oligopolio en la fijación de precios

Lo ideal, según interpretación del Acuerdo, es la convivencia en competencia leal entre el producto nacional o importado, pero en algunas situaciones, como se ha comentado, las amenazas desde un lado u otro pueden aparecer como condicionantes.

Desde la industria nacional, el presunto dumping con pruebas fundadas sobre el margen, daño y causalidad, de no tomarse medidas correctivas, afectará a la industria. De ser así, solo subsistirá el producto importado. En principio habría que ver cuántos importadores en condiciones de dumping del bien existen, en cuanto a la participación en el mercado. De esta manera sabremos si la oferta del bien tiene características oligopólica



o monopólica. Depender de un bien importado en su totalidad no es algo que asegure el suministro controlado del mismo en tiempo y forma, más aún si se trata de una bien de primera necesidad (Ejemplo: bienes de uso hospitalario). Esta situación conlleva a la fijación de un precio que con poca o nula competencia, es manejado por las empresas, donde el consumidor no tiene opción. En un país de contexto cambiante como lo es Argentina, donde la capacidad de compra de los consumidores se ve afectada constantemente, la existencia de productos básicos en condición de oligopolio o monopolio puede afectar las condiciones de vida del consumidor, al punto de dejar de consumirlo.

Pero si el enfoque se hace desde la vereda de la industria nacional, una amenaza de dejar de importar por la vigencia del antidumping, porque no le es rentable competir en el mercado, la atención se centra en el abastecimiento a manos de productor nacional. Por lo cual comienza la duda entre si se podrá abastecer con la producción nacional y a qué precio. Ello dependerá de la cantidad de productores del bien en el país. El volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad será efectivamente verificado por la Autoridad de acuerdo al Artículo 3 “*Determinación de la existencia de daño*” punto 3.4 y Artículo 5 “*Iniciación y procedimiento de la investigación*” punto 5.2 inc. i) del Acuerdo⁴⁰ en la verificación “in situ” acordada con los productores de la rama nacional para verificar los datos informados desde el inicio de la investigación.

En caso de corroborar que pueden abastecer la demanda, entonces no habría problema con respecto al flujo de producto al mercado. Se debe tener en cuenta que la oferta debería estar compuesta por varios productores para que el precio sea fijado por el libre juego de oferta y demanda, y no caiga en un monopolio u oligopolio nacional. Si bien esto no es controlable por la Autoridad, así como tampoco obligar a que los importadores importen, es una decisión importante en un país como Argentina donde la capacidad de compra es devaluada constantemente, los salarios no acompañan la inflación, los costos fijos de las empresa suben, encareciendo

⁴⁰ Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994



el costo final del producto, y se debe agregar el comportamiento oligopólico en productos básicos, lo cual afectarían las condiciones de vida del consumidor, como en el caso importado.

Ningún extremo bueno, y cada caso terminan con las mismas consecuencias, una determinación difícil de equilibrar a juicio de la Autoridad.

5.4. La percepción del consumidor del producto investigado

Uno de los puntos importantes es conocer al consumidor del producto, algo que el Acuerdo incluye en su Artículo 6 “Pruebas”, punto 6.2 donde dan la “...oportunidad de facilitar cualquier información que sea pertinente para la investigación en relación con el dumping, el daño y la relación de causalidad entre uno y otro”.

Son consultados los participantes a través de sus pertinentes formularios de investigación de la CNCE aprobados por la Resolución 293/2008⁴¹, llamados “cuestionario para el productor”⁴², localizados generalmente en el punto “2. Producto”, se pueden citar preguntas como la siguiente “Indique si desde el punto de vista de la percepción del usuario existen diferencias (físicas, técnicas, de calidad, de prestaciones, etc.) entre el producto investigado, el producto importado de orígenes no investigados y el producido por la industria nacional. Señale cuáles son las más relevantes.”

Resulta incontrolable conocer lo que piensan los consumidores del producto investigado, a partir de su comparación entre nacional e importado. Al respecto, depende de muchos factores tales, como el contexto económico, financiero y social del país, el nivel de vida, los salarios, inflación, devaluaciones, estrato social,

⁴¹ Res. 293/08: Presentación de solicitudes de inicio de investigación por dumping y/o subvenciones por prácticas elusivas de medidas antidumping y/o derechos compensatorios. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145089/norma.htm>

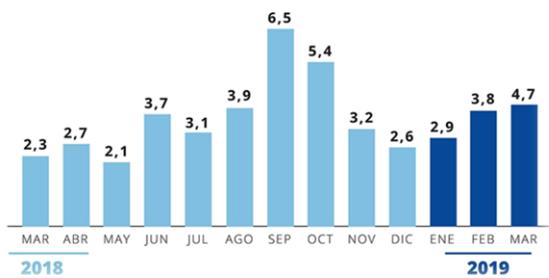
⁴² Disponibles en: http://www.cnce.gov.ar/cnce2016/formularios/pw_formularios_principal.html



capacidad de compra, entre otros aspectos. Estos permiten establecer si la calidad de producto prevalece sobre el precio o inversa.

En un país en vías de desarrollo como Argentina, donde las devaluaciones son constantes, y la inflación es alta, los ajustes de salarios no acompañan a la inflación para adquirir un bien de primera necesidad, en determinados segmentos de la población. Por lo tanto, es factible que el mercado opte por el bien más económico, o sea por el precio bajo. El productor se ajusta a la renta del consumidor, como lo indica la teoría neoclásica.

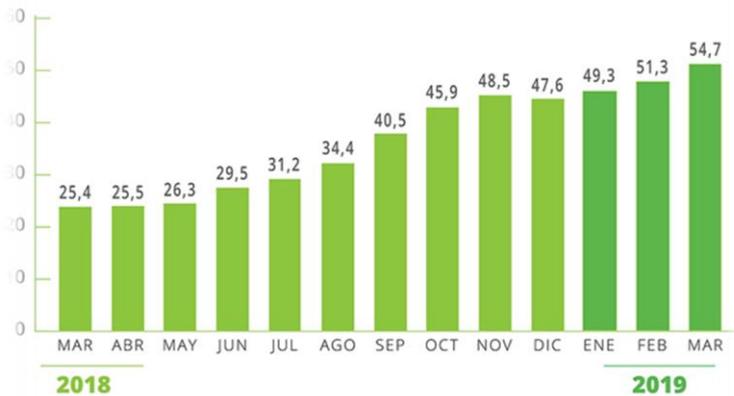
EVOLUCIÓN DEL IPC NACIONAL COMPARATIVO 2018-19



Fuente: INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)



VARIACIÓN INTERANUAL



FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

télam 43

También en caso extremo, puede dejarlo de consumir, lo cual genera una caída en la condición de vida del consumidor como consecuencia de la fuerte caída de cantidad demanda del bien. Ello afectará la producción de la industria.

Es decir, que cuando los productos son similares, pero el precio es el factor de elección, es altamente probable que debido al presunto dumping la demanda del producto importado, con precios más bajos, sea mayor que la del producto nacional.

5.5. Subvaloración, sobrevaloración y dumping

En el mercado de importación, el producto tiene que definir su precio de venta, luego de haber imputado a su precio de factura todos los gastos pertinentes del proceso de nacionalización de la importación hasta su costo en depósito. Sería razonable que las empresas determinen su precio de venta sobre la base de este costo más un beneficio, de manera de obtener una ganancia por el negocio que están llevando a cabo. Sin embargo, puede observarse que en algunos casos estos costos no son trasladados al precio de venta, ya sea por cálculos

⁴³ IPC (Índice de Precios Consumidor) Fuente: INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Disponible en Télam: <https://www.telam.com.ar/notas/201904/350976-infografia-ipc-inflacion-marzo.html>



erróneos o como una estrategia de penetración en el mercado, para ganar posicionamiento y mejorar la rotación de producto (en caso de perecederos, es generalmente común ofertas por corto vencimiento), entre otras variables. Si estamos ante un caso de presunto dumping, la situación de una subvaloración en el mercado de importación genera más daño de lo que se espera, ya que no solo es un precio más bajo a nivel internacional, sino que aún es más bajo en el mercado local.

Estos datos son levantados por la Autoridad en el formulario de la Res. 293/08, donde los puntos de “*costos y precios*” solicitan que se completen anexos con datos de las empresas participantes y documentación aleatoria, soporte de facturas de importación, de venta, en lo posible a compradores independientes, donde quedara de manifiesto en el análisis de estos. Se debe destacar que, si no se trasladan los costos, se produce para la empresa una “pérdida contable” por la reventa del producto. Ello depende la situación económica de la empresa, por cuanto ello afecta la rentabilidad y el valor de los activos.

En cambio, la sobrevaloración está dada por un excedente en el precio a los costos más el beneficio razonable, la cual es consecuencia del margen que desea ganar la empresa por la reventa, o si son empresas vinculadas por un tema de egresos de fondos al exterior, tal vez para dejar la mayor cantidad de activos fuera del país por la inestabilidad económica, pago encubierto de patentes, remesas y primas, regalías, no declaradas como tal, para no generar ajustes de valoración en aduana o tributar según correspondan en el fisco pertinentemente.

En estos casos es importante agregar la variable de los Convenios para evitar la doble imposición.⁴⁴, que consisten en que cada país firmante cede parte de sus potestades tributarias, con el objeto de eliminar y moderar la doble imposición, repartiendo el poder tributario de ambos estados.

⁴⁴ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/ingresospublicos/conveniossuscriptos>



Podemos citar abusos de convenios basados en la subvaloración, se destaca el caso de la Denuncia del tratado entre Chile-Argentina, más conocido como el “Fallo del Tribunal Fiscal Caso Molinos Rio de la Plata S.A”⁴⁵, donde esta empresa utilizó Sociedad Conductoras para evitar el pago de impuestos en países como Perú y Uruguay, que no tienen convenio con Argentina, y trasladaron la carga del impuesto a Chile. Es así como evitaron pagar los impuestos a través de la Ley de Sociedad Plataforma, donde las empresas con inversiones en el exterior solo pagan por la renta de fuente local y no la fuente extranjera. El Fallo describe que *“Molinos sub facturó las exportaciones efectuadas a través de empresas o traders del grupo, radicadas en jurisdicciones de baja tributación que no intercambiaban información fiscal con Argentina, y de esta manera ahueco la base del impuesto a las Ganancias en Argentina, luego interpuso a Chile como sociedad plataforma, con el único objetivo de evitar el pago del impuesto a las Ganancias por las utilidades en Argentina”*⁴⁶

Si esto sucedió para la exportación, como evitar que suceda para la importación, donde las empresas pueden subvalorar con fines de evasión fiscal. Por consiguiente, el proceso de dumping se transforma en más gravoso.

Puede suceder que se confunda dumping con otras prácticas que pueden presentarse en el comercio. Para ello, se enumeran a continuación casos que no son considerados dumping:

- *Subfacturación: cuando el valor declarado en aduana es menor que el efectivamente pagado por el importador.*
- *Ingreso por posiciones arancelarias incorrectas: cuando con el fin de tributar menores aranceles o evitar algún tipo de regulación al comercio, la mercadería es declarada por otra posición arancelaria.*

⁴⁵ SAIJ – (Sistema Argentino de Información Jurídica). Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/tribunal-fiscal-nacion-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-molinos-rio-plata-recurso-apelacion-fa13998197-2013-08-14/123456789-791-8993-1ots-eupmocsollaf>

⁴⁶ Ricardo Echegaray. Tomado de paper Profesora: M. Jauregui “Denuncia del tratado con Chile-analisis de caso Molinos”



- *Origen incorrecto: cuando con el fin de tributar menores aranceles o evitar algún tipo de regulación al comercio, la mercadería es declarada como originaria de un país distinto de aquel en el que fue producida.*
- *Cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual sobre patentes, diseños, licencias, marcas, etc.*
- *Condiciones laborales o sociales en un país extranjero que hagan que sus productos sean vendidos a precios muy bajos, tanto en su mercado interno como en el externo.*
- *Cuestiones relacionadas con calidad, normas de seguridad, sanitarias, información de etiquetado, etc. en los productos importados, que les facilite su competencia en el mercado argentino.*
- *Cuestiones derivadas de acciones en el mercado interno de empresas o firmas nacionales que tiendan a limitar la competencia, abuso de posiciones dominantes, incumplimiento de condiciones contractuales, etc.*⁴⁷

A estas enunciaciones, podemos agregar que en el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII sobre Valoración del GATT (1994) en su “*Introducción general*” indica en su punto 4. “*Reconociendo que los procedimientos de valoración no deben utilizarse para combatir el dumping*”.

Estas cuestiones pueden ser confundidas con dumping, pero en un contexto de presunto dumping, agudizan la supervivencia de la rama de producción nacional, mientras la Autoridad lleva a cabo la investigación.⁴⁸

Cuando lo declarado en aduana no condice con el precio del producto importado para la venta a nivel local, ciertamente se vendiendo por debajo de su costo, con vías de poder ganar mercado con el factor precio y acaparar demanda con producto importado y quitarles mercado a los productores nacionales. En estos casos

⁴⁷ ¿Qué se entiende por dumping? Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping/preguntas-frecuentes>.

⁴⁸ La investigación debe completarse normalmente dentro de los ocho (8) meses siguientes a la fecha de su inicio, destacándose que, por razones de complejidad técnica, este plazo puede extenderse respetando los plazos máximos establecidos en el Acuerdo Antidumping.



se puede observar una manipulación contable, que es competencia de la auditoría externa de la AFIP. Cuando están vinculadas las empresas pueden sostenerse en base al flujo de fondos de la matriz es una manera. Se debe destacar que lo citado no es comprendido por la normativa del dumping.

Otro aspecto para considerar es cuando el AD no llega a cubrir el problema, porque excede su ámbito. Cabe mencionar al respecto a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, que señala:

Las prácticas anticompetitivas son prácticas realizadas por personas físicas o jurídicas que tienen por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyen abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general (Ley Ni 27.442, art. 1).

El procedimiento de investigación se iniciará de oficio o por denuncia realizada por cualquier persona física o jurídica, pública o privada⁴⁹.

En esta Comisión se puede denunciar una sospecha de cartelización en una licitación, cuando todos los proveedores de productos importados se ponen de acuerdo para presentarse a precios mucho más bajos que los de la industria nacional. Se puede considera esta situación como válvula de escape a la aplicación de derechos antidumping

5.6. Empresas vinculadas y los precios de transferencia

El Acuerdo, con relación a la aplicación del art. VII del GATT “Valoración en Aduana”, define que existe vinculación en el punto 4., sí se dan los siguientes supuestos:

⁴⁹ Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/defensadelacompetencia/conductas-anticompetitivas>



- a) *si una de ellas ocupa cargos de responsabilidad o dirección en una empresa de la otra;*
- b) *si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios;*
- c) *si están en relación de empleador y empleado;*
- d) *si una persona tiene, directa o indirectamente, la propiedad, el control o la posesión del 5 por ciento o más de las acciones o títulos en circulación y con derecho a voto de ambas;*
- e) *si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra;*
- f) *si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera;*
- g) *si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona; o*
- h) *si son de la misma familia.*

Punto 5. Las personas que están asociadas en negocios porque una es el agente, distribuidor o concesionario exclusivo de la otra, cualquiera que sea la designación utilizada, se considerarán como vinculadas, a los efectos del presente Acuerdo, si se les puede aplicar alguno de los criterios enunciados en el párrafo 4.

La vinculación entre empresa puede incidir fuertemente en el comportamiento de las operaciones internacionales, ya que pueden determinar un precio acordado de transacción que genere dumping, una estrategia comercial que soporte subvalorar/sobrevaloración para insertarse en el mercado, y que las pérdidas sean soportadas por flujo de capitales extranjeros para que no afecte a su vinculada en el país de importación, hasta que gane mercado y se pueda fijar el precio a costa de mercado cautivo por la desaparición de otros oferentes. De esta manera se manipula el precio para vender a valor diferente con relación al del mercado, y donde el traslado de beneficios y pérdidas será artificial para las partes.



Para controlar este suceso, existen los “precios de transferencia” regulados por OCDE⁵⁰ donde se establece que las compañías establezcan precios de transacción acorde al mercado, y su constante revisión en el “Plan de acción BEPS”⁵¹. El fisco incluso posee las facultades para ajustar los precios, si cabe. Sin embargo, las prácticas de dumping entre empresas vinculadas suceden, por lo cual los precios de transferencia, si bien son una herramienta para evitar la elusión fiscal, no pueden ayudar a corregir a que las empresas vinculadas no opten por realizar prácticas desleales de comercio como el dumping.

5.7. El Desvío del Comercio: la odisea de nunca acabar para la rama de producción nacional.

Es de advertir que, ante la publicación en el Boletín Oficial de la apertura de investigación de un producto, los importadores que no estén vinculados con el exportador, a fin no perder rentabilidad o los clientes cautivos, en a base a los a los precios menores respecto de la industria nacional y en condiciones desleales, busquen conseguir el mismo producto de un origen que no sea el denunciado. En este punto, se destaca que una apertura de investigación no significa la aplicación de medidas antidumping, es decir que no necesariamente la determinación final será la aplicación. Pero desarrollar productos de un nuevo origen es una idea preventiva luego de esperar la resolución final, por cuanto de aplicarse la medida, ya se tendrá desarrollado importar de otro origen y de no aplicarse se seguirá importando del mismo origen. Si se aplican medidas los importadores analizaran de qué origen es más rentable llevar a cabo la importación y se procederá en consecuencia. Un ejemplo que podemos citar es el caso del derecho antidumping en Jeringas hipodérmicas descartables (NCM 9018.31.11 y 9018.31.19) de China Resolución E 360/2017 MINISTERIO DE PRODUCCION - Derecho antidumping (DA) definitivo ad-Valorem de CINCUENTA Y NUEVE POR

⁵⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Arm’s length principle”.

⁵¹ Base erosion and profit shifting: Plan para evitar la erosión de la base imponible.



CIENTO (59%) por 5 Años, publicado en el boletín Oficial 08/11/2017 (BO 14/08/17), investigación por cambio de circunstancias y expiración de plazo de la medida dispuesta mediante⁵².

Lo particular de este caso se debe comentar, es que con anterioridad a esta última medida, el derecho ad-Valoren con fecha del 12 de marzo de 2011 era del 17,67% por 5 años⁵³, y actualmente el vigente es de 59% por igual tiempo de vigencia.

Cuando este caso fue publicado en el B.O (14/08/17), varios fabricantes de origen de la India tomaron contacto en el mercado argentino con los importadores para ofrecerles jeringas, haciendo hincapié en su oferta y diciendo que *“quedaría más económico que importar de China con el derecho antidumping aplicado”*. Como resultado, recién en el 2019 se comenzaron a ver importaciones del origen India en los registros de aduana, teniendo en cuenta que ANMAT⁵⁴ debe primero aprobar la solicitud de registro médico del producto.

Aun así, no es de descartar que la historia no se repita, ya que un desvío del comercio no exime que ese nuevo origen haga dumping nuevamente.

Con respecto a los terceros orígenes que no ha sido denunciados, surgen a partir de estar en un mundo más globalizado, por cuanto las noticias de dumping se conocen en forma rápida. Los exportadores de los orígenes no denunciados del producto objeto de investigación empiezan a apuntar al mercado, bajo la estrategia proveer el producto a precios que, de adicionarle los costos de importación (y estar eximido del derecho antidumping), resultara en un precio más económico que importar de los orígenes con dumping.

⁵² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=278206>

⁵³ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/180134/norma.htm>



Es decir, no solo el importador busca eludir la medida, sino que también los proveedores de los orígenes no denunciados buscan ganar mercado a costa de esta.

Nos ilustra el Dr. Ramiro. L. Bertoni en su libro Antidumping: Necesidades y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo. UNM 2010. Capítulo 2. Pag.248, nota al pie:

“Desde la óptica de los productores nacionales, las primeras medidas fueron “estériles” debido a que no pudieron reparar el daño, y los orígenes sucesivos deberían ser sancionados con mayor celeridad, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que comenzaron a sufrir la competencia desleal.”

¿Pero hasta ahora, cuanto tiempo contabilizamos que tuvo que esperar la producción nacional para una medida? De 8 meses a 18 máximo, más el tiempo en que comenzó el daño y el tiempo que destino para la apertura de la investigación, ciertamente podríamos hablar de mínimo 2 años. ¿Y cuántos recursos debió destinar, dinero y obstáculos tangibles e intangibles para lograr una medida?, ciertamente muchos.

Entonces, se puede decir que un desvío del comercio se puede contabilizar como una amenaza. El dumping es la comparación del precio FOB con el valor normal (precio en mercado local en país que realiza la exportación), por lo cual una importación de nuevo origen puede no hacer dumping, y en el mercado local su precio de venta es más bajo que el que proviene de la manufactura nacional. En este caso el producto importado es más competitivo que el interno en cuanto al precio suponiendo igual calidad. Se podría decir que elevados derechos antidumping tuvieron como efecto la posibilidad ingreso de un proveedor nuevo externo

En el caso citado con respecto a la importación de China, se debe comentar que aún subsiste como el primer origen de importaciones de este producto, por cuanto varios importadores decidieron seguir importando, debido a los bajos costos incluyendo el derecho antidumping.



Para entender el porqué de esta situación, primero debemos entender el proceso para importar un producto médico descartable en Argentina.

Los productos descartables para ser importados deben estar previamente registrados en ANMAT. Este registro consiste en la presentación de una serie de documentos legales y regulatorios del fabricante (un ejemplo es el Certificado de Libre Venta - conocido como "Free Sales Certificate" – este certificado tiene un costo y es el más controvertido, ya que los exportadores suelen querer cobrárselos al importador por ser requeridos para el registro), certificados consularizados en el origen del exportador, todo a costo del exportador, enviados en original al importador de Argentina para ser presentados a ANMAT⁵⁵. Las jeringas además de iniciar el registro en ANMAT, deben contar con un estudio de esterilidad realizado por un laboratorio autorizado en el país del importador, que emitirá el conforme con respecto al producto, el cual debe ser presentado en ANMAT.

El trámite mencionado en ANMAT tiene costo y debe ser asumido por la empresa importadora, al 2018 se informaron los siguientes aranceles:

Jeringas Hipodérmicas: 3290 REGISTRO DE FAMILIA, PRODUCTOS MÉDICOS CLASE II IMPORTADO \$8.900 + \$94.000 (valor 2018) por ensayos Disposición 2323/2002.

Una vez que se tiene el trámite pago, documentación presentada sin "cortes"⁵⁶, y procedimientos en TAD correspondientes, ANMAT emite una disposición autorizando el registro del producto médico. Este proceso aproximadamente puede tomar 1 año mínimo.

Ahora bien, no todo concluye aquí, ya que luego para importar se debe hacer por cada importación un Formulario de 14 puntos, donde se detalla la información de esa carga y se presenta en ANMAT nuevamente,

⁵⁵ Desde el 2018 casi todos los trámites de ANMAT dejaron de ser vía física, y se presentan mediante la plataforma web TAD - Trámites a Distancia -, cual ha simplificado tiempos y gestiones para varios trámites regulatorios.

⁵⁶ Se le llama "corte" a observaciones del trámite que emite ANMAT, donde se marcan discrepancias, más información, en otros, que el solicitante del trámite debe responder.



sujeto a revisión, y debe pagarse un arancel que va de acuerdo con el monto de factura (oscilan entre los \$2.000 y \$10.000 pesos argentinos⁵⁷).

Este formulario de los 14 puntos debe estar aprobado y listo para presentar al momento de oficializar el despacho de importación, ya que es documentación obligatoria y no se puede garantizar en caso de faltantes para presentar más tarde (como ocurre con los Certificados de Origen, por ejemplo). Al tener esta documentación declarada, el canal rojo es obligatorio, es decir la verificación física y documental. Si el verificador observa una discrepancia entre lo declarado en los documentos y lo físico del contenedor, denunciará el despacho por Art 954 Declaración Inexacta. En un caso como este, se debe ser muy cuidadoso en declarar todo exactamente como viene marcada la mercadería. Es importante comentar que muchas veces los fabricantes nacionales desconocen el problema que puede generar la verificación aduanera en argentina, con incluso sus particularidades de procedimiento.

Una vez nacionalizado el despacho ante una verificación satisfactoria, una vez en plaza, de esta mercadería debe hacerse por lote un análisis de esterilidad, con el resultado conforme (tengamos en cuenta que incluso la esterilidad puede dar negativa una vez importado a plaza, y los certificados del exportador no son de comercial aceptación para la entidad regulatoria argentina), se presenta los certificados de liberación de los lotes al AMAT, trámite que llevar entre 14/20 días la aceptación, cuando se liberan los lotes pueden comenzar a ser vendido a nivel local.

Se puede advertir que cambiar de proveedor de jeringas es engorroso, costoso y de largo proceso, como para tomar la decisión de no importar del origen mencionado. En efecto, los exportadores de India no se equivocaron que en el costo de importación (si tomaron las bases de cálculo sobre los precios anteriores a la última medida de dumping), el derecho ad valorem antidumping sobre el FOB + el Arancel Externo Común, ya que solo pagaban el arancel externo común 16% (AEC), mientras que el origen de China pagaría AEC

⁵⁷ Disponible en: http://www.anmat.gov.ar/listados/Aranceles_Vigentes_Tecnologia.pdf



16%+DA 59%⁵⁸. De esta forma el producto importado de la India ingresaba, relativamente a precios más bajos. Pero se observa que China sigue siendo el origen de mayor caudal de importaciones.

El tema de abastecimiento del mercado vía importación en cuanto a los orígenes llevo a una reconsideración de los precios provenientes de China. Es importante destacar que en la Argentina hoy en día, existe un solo fabricante nacional de jeringas hipodérmicas, que fue quien inicio la investigación como peticionante. Se observa entonces que es un país importador neto de un bien sensible y básico. Por lo tanto, la manera de hacer compensar el mayor precio de importación generado por el antidumping es reduciendo el precio FOB de exportación declarado, por cuanto el ad valorem se aplica sobre este precio, que puede ser susceptible de ser manipulado.

Cuando hablamos de manipulación de precio FOB, se plantea el caso de un bien cuyo valor es 0,15 USD el FOB original por unidad, que tiene un antidumping de 60%. El valor total sería $0,15 + (60\% * 0,15) = 0,24$. Pero si este el FOB se reduce a 0,05, entonces será $0,10 + (60\% * 0,10) = 0,16$. Se debe recordar que los derechos antidumping aplican sobre el FOB, deben ser abonados como el AEC y Tasa Estadística forman parte de la Base IVA, constituyen un crédito fiscal.

Por lo expuestos las partes pueden tentar manipular el precio FOB, para reducir, aunque sea parcialmente la aplicación del antidumping. De tal forma que la búsqueda de otro origen disminuye como alternativa por los gastos y tiempos que implica (misiones comerciales, confiabilidad de pagos, revisión de muestras por nuevo proveedor, etc.)

Con respecto al precio, o valoración en aduana, existe en el GATT el Art VII del cual se desprende el ACUERDO RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO VII DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO DE 1994. Con él se describen como se debe valorar la

⁵⁸ Recordemos que el derecho antidumping aplica sobre el valor FOB de la mercadería. Mientras que el AEC aplica sobre el Valor en aduana (CIF+/-AJ). Ya que los derechos antidumping compensan sobre el precio del producto.



importación, que corresponde ser incluido y que no, para no incurrir en penalidades. Esto podría ser un alivio a la hora de hablar de “precios manipulados”, pero ya en la introducción general tenemos lo siguiente:

*Reconociendo que los procedimientos de valoración no deben utilizarse para combatir el dumping*⁵⁹ Es decir el sector valoración de la aduana no puede ser utilizado para revisar movimientos en los precios manipulados. No obstante, se debe comentar que, si son empresas vinculadas como lo indica el Art.15 punto 4, (fue citado en el punto 5.8), se puede presentar una nota en el sector de vinculadas de la Aduana, indicando que se revise el valor de transacción entre estas, con un decrecimiento abrupto, el cual puede estar influido por varias razones, como ocultar subfacturación, remesas o regalías en cubierto, pérdida no declarada, flujo de fondos sin declarar, entre otros.

En el caso de no ser vinculadas se puede acudir a los Valores Criterio, que determinan un rango aceptable hasta donde puede ser precio para declarar, y en caso de ser menor, se compensa con la imposición del valor criterio para quedar en el rango. Ahora bien, en un mundo globalizado, muchos valores criterio quedan desactualizados, y la Aduana ante alguna consulta, no está tomando nuevas referencias, salvo expresa recomendación de otra entidad pública. Esta situación es más difícil si la posición arancelaria ya no contaba con un valor criterio antes del caso a presentar, lo cual hace aún más complicado conseguirlo que una revisión por actualización de límites.

Otro punto considerar es el detectar que un desvío del comercio sea en realidad un origen encubierto con dumping, es decir, que, aunque se declare un producto de origen India, que sea por su norma de origen de China. Al respecto, lo que pueda estar pasando es que ensambla en India, pero no supera la norma de origen, siendo China su origen y perdiendo el privilegio de no pagar el derecho antidumping en aduana. Para lograr presentar obtener resultados en este caso, se debe hacer una presentación en de verificación de origen no

⁵⁹ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/20-val.pdf



preferencial⁶⁰, en la secretaria de Comercio, donde la ex Dirección Área Origen de Mercaderías se encargará de pedir muestras y documentación al importador, y en caso de detectar que el origen difiere al declarado, ejecutará garantías por la diferencia.

El caso más conocido fue el de Supermercados Coto de Argentina, declarando Ventiladores que en su momento tenían dumping de origen China por 136,92 % ad-Valoren, y fueron declarados origen Malasia. La investigación fue realizada a instancias de una denuncia de la Cámara de Fabricantes de Ventiladores, Estufas, Planchas y productos afines de la República Argentina. La misma concluyó que el origen era China porque la empresa de Malasia no fabrica ninguno de los componentes de los ventiladores, únicamente incorpora algunos elementos complementarios como tornillos y materiales de embalaje, y ordeno a la Aduana Argentina ejecutar garantías por más de 2 millones de dólares.⁶¹

Cuando detecta que hubo un desvío del comercio, la CNCE indica que la revisión por cambio de circunstancias o expiración de plazo no le aplican, es decir, nuevo origen del mismo producto, nueva investigación. Pero se debe comentar que la información relacionada a la producción local y definición de producto ya tendrá la información relevada, y solo será necesario actualizar los estados contables y cuantificar unidades o actualizar nivel de producción al año que se presente la investigación.

Para el productor implica un retroceso en su posicionamiento en el mercado y vuelve a quedar en manos de la burocracia con relación al procedimiento, por cuanto para presentar un caso debe tener como mínimo 3 años de historia, debido a que la CNCE releva hacia atrás de la apertura el periodo que le corresponda según el AD. Esto implica más tiempo de demora para el producto nacional, 3 años de espera para tener historia de comportamiento de importaciones de este origen nuevo y casi hasta 3 años que salga la medida.

⁶⁰ Res.MEP 437/07 de fecha 26 de junio de 2007 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Disponible procedimiento y formularios en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129587/norma.htm>

⁶¹ Nota Disponible en: <https://www.conclusion.com.ar/politica/economia/multaran-a-coto-por-brindar-falsa-informacion-sobre-productos-importados/11/2017/>



Frente al antidumping los importadores pueden reaccionar más rápido importando de otro origen. Si lo hace en condiciones dumping se presenta la demora comentada en el párrafo anterior. Se advierte que AD no disponible para poder corregir acciones de los importadores-

5.8. El caso de productores nacionales que importan

Hay productores nacionales que importan productos, las razones que produce este comportamiento son:

- Les es más económico importar que producir a nivel local
- Su producción local no alcanza para cubrir su demanda
- Tercerizan parte de la producción para compensar costos
- Importa algunas categorías del producto que no produce a nivel local

La reglamentación del Acuerdo indica que, en caso de dualidad, la representación de la rama nacional no le es otorgada, perdiendo así su potestad como rama nacional, y quedado solo de la parte importadora. Por lo tanto, de acuerdo a porcentaje de la producción e importación la importación puede ser contraproducente.

Importar “*es la introducción de cualquier mercadería a un territorio aduanero*”⁶² cual no está prohibido ni es una falta a la ley.

Pero debemos observar que importar requiere una inversión mucho menor que producir a nivel local. Un importador en la plaza investiga su mercado de destino, determino la factibilidad y genera la inversión en activos para llevar a cabo sus ventas. En la inversión se considera su nivel de ventas para determinar stocks, logística y estructura.

⁶² Código Aduanero. Capítulo Segundo. Art.9.1



Un productor también analizó el mercado, pero su nivel de inversión es considerablemente mayor por los niveles de inversión en recursos productivos.

Se podría conjeturar que el nivel de compromiso con el país de un productor se puede ser mayor que el de un importador.

Es importante destacar que el importador no tiene fuertes barreras de salida del mercado, mientras que el productor sí, debido al peso de los activos fijos. Asimismo en cuanto a la incidencia en el empleo y en el consumo, se puede considerar más significativa en el caso del productor con relación al importador. Estimativamente, también la contribución al fisco se inclina a favor del productor.

Citando nuevamente el Código de Ética de la Función Pública en “*ARTICULO 9°-PRUDENCIA. El funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.*” Queda descripto que debe “*inspirar confianza*”, la confianza que un productor nacional espera en la Autoridad de que será protegido.

En relación a este punto no propone cerrar la economía o generar un modelo de Sustitución de Importaciones, pero se debe considerar imperante que la Autoridad en su desempeño genere confianza a los productores para que inicien, si cabe, las acciones contra el dumping.

Como se ha comentado que muchos productores nacionales, considerados como Pymes, no conocen los instrumentos de defensa comercial, el asesoramiento es solo por solicitud a la CNCE, y no hay asesoramiento activo de oficio ni investigaciones de oficio.

En el 2010, CNCE en un informe de relevamiento anual, mostro:



ASESORAMIENTOS

Ambas Gerencias de esta CNCE han brindado en forma conjunta con la DCD de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, asesoramientos a empresas nacionales con el fin de encuadrar sus peticiones en los diversos instrumentos de defensa comercial. En el transcurso del año 2010 se realizaron 154 asesoramientos según se detalla a continuación.

Asesoramientos en 2010	
TIPO DE INSTRUMENTO / PRÁCTICA	CANTIDAD
Dumping	144
Salvaguardias	0
Subvenciones	0
Revisiones	9
Elusión	1
Total	154

Nota: el total incluye aquellos casos en que se efectuó más de un asesoramiento para un mismo producto.
Fuente: CNCE.

La totalidad de los asesoramientos realizados en 2010 correspondieron a ochenta y seis productos (de los cuales, 6 son revisiones).

Fuente: Comisión Nacional de Comercio Exterior Informe Anual 2010⁶³

Debe quedar en claro que en la Argentina se necesita una entidad pública o sector de CNCE que se encuentre revisando de oficio las importaciones, y brinde capacitaciones activas, debido a que en muchos casos el productor no es advertido de la posibilidad y/o situación de lo que está sucediendo con las importaciones en su rubro. Además de las bajas posibilidades de atender a los requisitos formales para solicitar un asesoramiento.



CAPÍTULO VI. PROPUESTAS TENDIENTES A REDUCIR LOS PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN ANTIDUMPING Y DEMÁS.

En base a lo expuesto en los capítulos anteriores se proponen lineamientos como soluciones a los problemas que pueden afectar la presentación de una investigación por dumping, especialmente en el caso de las Pymes. Se debe comentar que las soluciones pueden no necesariamente responder a acciones del organismo con competencia respecto a la presentación de los casos de dumping.

1. Se destaca la importancia de tener un contexto socioeconómico estable, lo cual implica la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, que se expresan, entre otras variables, a través de la inflación, el tipo de cambio fijo y la reducción de poder adquisitivo. Se debe señalar que la vigencia de esta situación produce una niebla con respecto a poder visualizar las situaciones de dumping y su efecto sobre el desarrollo de los negocios.
2. Fortalecer la comunicación en forma proactiva del procedimiento de investigación de dumping. Para ellos se propone un programa de capacitación sobre temas de competencia desleal, específicamente en el caso de dumping. Se focalizará principalmente en organizaciones privadas de carácter nacional, regional y provincial relacionadas con la producción, donde participen las Pymes. La capacitación se llevará a cabo por profesionales especializados en el tema, ya sea del sector público en cuanto los órganos con competencia en el tema, o por parte del sector privado que se encuentren calificados para llevarlos a cabo a partir de su aprobación por las autoridades públicas con competencia.
3. Se debe tener en cuenta hay variables intrínsecas de la fuerza motora del denunciante/s, primordialmente recursos de personal, información, disponibilidad de tiempo y dinero para dedicar a la investigación que tiene por delante un mínimo de 10 meses, sin contar la etapa de borrador que podría llevar entre uno y dos años adicionales para recolectar información que aporten pruebas, confeccionar el formulario para apertura de caso, si la autoridad así lo determina en la etapa de asesoramiento. Además se debe buscar apoyo de la rama de producción, ya que la solicitud se considera "hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella" cuando esté apoyada por



productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por la parte de la rama de la producción nacional que manifiesta su apoyo o su oposición a la solicitud. No obstante, no puede iniciarse una investigación cuando los productores nacionales que apoyen expresamente la solicitud representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional.

En base a lo expuesto se considera conveniente establecer un sistema de asesoramiento a las empresas en el proceso de investigación, especialmente en la etapa previa a la apertura, por cuanto las empresas pierden mucho tiempo con el consecuente costo de pérdida del mercado en condiciones de dumping. El costo de esta actividad será financiado por el gobierno. En cuanto a su implementación se puede llevar a cabo por un grupo de trabajo de los organismos competentes, o través del sector privado con profesionales idóneos que cuenta con la autorización del órgano público.

4. Muchas de las empresa productiva nacionales, especialmente en el caso de las Pymes, presentan, en cuanto a la naturaleza de actividad, un cuadro en el cual la rentabilidad pura que depende del margen sobre ventas y de la rotación de los activo. En cuanto al margen, hay actividades que tienen bajas barreras de entrada y por lo tanto ingresan nuevos jugadores con facilidad, especialmente en condiciones dumping, con lo cual los precios tienden a bajar en términos reales. Además, no tienen capacidad de negociación con los proveedores como tampoco con los compradores. Por otra parte, la rotación de los activos se puede ver afectada por la competencia desleal y por los efectos recesivos de una economía con alta inflación. Por lo tanto esta situación se plantea en los flujos de caja, a través de una fuerte y oscilante debilidad en cuanto al superávit, si lo tienen, no pudiendo ser fácil el acceso al crédito en situaciones razonables. Por ello se propone la eximición del IVA en las ventas de la empresa desde que se declara la apertura hasta la resolución final. En el caso que la empresa tenga un pronunciamiento desfavorable deberá pagar el IVA correspondiente por el tiempo en que se la relevo de su cumplimiento, pudiendo previamente haber establecido un sistema de garantías como



cobertura ante esta situación. Cabe destacar que la exención que se propone se podría extender al impuesto a los ingresos brutos y ganancias.

5. El Gobierno es el medio para canalizar la instrumentación de la investigación, y por ello definirá si el caso prosperara. En la determinación de la resolución final, en algunos casos, se esgrime la importancia de cumplir ciertas políticas de comercio o no afectar el interés público. Al respecto se puede considerar estos aspectos pueden ser usados en forma sesgada con una fuerte subjetividad, con lo cual se perjudica a una empresa que ha reunido las condiciones para que aplique un antidumping. Se puede decir que puede existir un cierto grado de discrecionalidad. Por ellos se considera conveniente avanzar en la determinación de criterios que tienda a defender los intereses de la industria nacional competitiva, considerando los aspectos del interés nacional. De esta manera se puede reducir la influencia de los lobbies en las decisiones vinculadas con la investigación de dumping.
6. Se requiere a la Aduana, en el área de valoración, una rutina de control sobre la evolución de los precios FOB que se puedan plantear en los casos dumping o de otros orígenes alternativos al que genera el dumping. Se debe destacar que la dinámica del comercio internacional produce cambios en los precios FOB de referencia quedando desactualizados los registrados en la Aduana, esto es relevante en los casos que se establecen valores de criterio
7. Se considera conveniente, en base a información de la Aduana, un programa que busque establecer mayores aperturas de oficio cuando la variación de los precios FOB implique la evidencia de dumping.



CAPÍTULO VII. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En el trabajo final que se presenta se busca “Identificar problemas que se registran en relación la presentación de casos de dumping, desde la perspectiva de la industria nacional, especialmente en el caso de las Pymes”.

En tal sentido, en el capítulo IV se establece que las medidas de antidumping no están relacionadas con el crecimiento del comercio externo de los países, si bien existen aspectos que las pueden identificar con ciertas políticas comerciales y el proteccionismo. Se comenta la importancia del lobby en los resultados del proceso, lo cual afecta a las empresas Pymes por su baja importancia relativa en las relaciones con áreas del poder del estado.

En el capítulo V se destacan las normativas y organismo públicos involucrados, los problemas que se observan durante el proceso de presentación de casos de dumping que tienen las empresas, particularmente la Pymes, los cuales además están relacionados a la evolución de variables macroeconómicas y microeconómicas. Respecto a las últimas se destaca la naturaleza de las actividades en términos de las 5 fuerzas definidas por Porter. Se establece, de acuerdo a la normativa, que se entiende por industria nacional, y los requerimientos para el consenso que debe cumplimentar la rama de la actividad para acceder a la aplicación de antidumping. También se tratan aspectos relacionados con la confidencialidad de la información que se presenta en el proceso, la resolución final de la presentación y revisión de la medida.

Con respecto a capítulo VI, se manifiestan problemas que se presenta en relación al dumping, pero no en todos los casos. Como es el tema de bien común o interés general en la resolución final, las contingencias que pueden dar lugar medidas sobre el tema del dumping, los aspectos de sobrevaloración, subvaloración que pueden o no estar relacionados con el dumping, el problema de las empresa vinculadas y los precios de transferencia, el desvío de comercio y los casos de los productores nacionales cuando importan.

En el capítulo VII se presenta cursos de acción para levantar algunas de las restricciones que se observan en las empresas, particularmente en el caso de las Pymes. En tal sentido, hay algunas variables que determinan



el contexto en el cual se desempeñan las empresas, las cuales se identifican como deseables pero no son responsabilidad de los órganos públicos involucrados en el proceso de presentación de un caso de dumping.

Con relación a los cursos de acción se enumeran los siguientes:

- Búsqueda de la estabilidad macroeconómica, por los efectos que los desequilibrios de las variables involucradas tienen sobre la inflación y el tipo de cambio real, además del poder adquisitivo, aspectos que enturbian la visión del dumping en las Pymes, principalmente.
- Fortalecer el proceso de comunicación proactivo de medidas de defensa de la competencia, como es el caso del dumping, principalmente en la Pymes del país, mediante un sistema de capacitación que comprenda a todas las empresas. Al respecto, se proponen cursos por parte de funcionarios públicos o profesionales privados autorizados para llevarlos a cabo. Los costos de los mismos quedarán a cargo de los órganos públicos involucrados.
- Establecer, por parte de los organismos involucrados de sector público, un sistema de asesoramiento gratuito a las empresas para llevar a cabo el proceso de investigación, ya sea a través de un grupo de trabajo del gobierno o de profesionales del sector privado autorizados por el gobierno para desempeñar la tarea.
- En los casos de que las empresas Pymes obtengan la apertura, se debería eximir las del pago del IVA para mejorar su posición de caja, debido que cuando hay dumping los ingresos caen por efecto precio y los costos no son controlados por las empresas debido a la baja capacidad de negociación con proveedores y compradores. Además de tener que competir, en algunos, casos con los sustitutos. Las empresas podrían contratar una cobertura, a través de un sistema de garantías, para el pago de IVA en el caso de que el dictamen no fuera favorable. Se podría extender este tratamiento a ingresos bruto e impuesto a las ganancias.



- Procurar reducir la subjetividad en la resolución de la investigación en base a los fundamentos como el interés público o política comercial, a través de un enfoque o normativa que priorice la importancia de una industria nacional competitiva.
- Mejorar el control de precio FOB a través del área de valoración de la Aduana, por cuanto pueden quedar desactualizados ante los cambios en el comercio, particularmente cuando se trata de empresas no vinculadas y se aplican los valores de criterio.
- Promover apertura de oficio de investigaciones dumping, en el caso especial de Pymes.

En base a lo expuesto, se considera que se cumple el objetivo establecido en el trabajo, buscando identificar los aspectos que condicionan la presentación de casos de dumping, y establecer lineamientos para una solución.



Referencias bibliográficas

- Barral, W. 2010. Dumping y Comercio Internacional. Editorial: Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires
- Bertoni, R. 2010. Antidumping: Necesidades y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo. UNM.
- Feldman, G .2014. Gestión del Comercio Exterior. Fondo Editorial Consejo.
- Finger, J. M y Nogues, J. 2005. Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina. Combatiendo Fuego contra fuego. Siglo XXI de España Editoriales S.A. Siglo XXI Editora iberoamericana S.A. Banco Mundial.
- Toranzos Torino, G. 2018. Argentina puede SER. EDICON
- Código Aduanero de la República Argentina
- Página web> CNCE.gov.ar
- OCDE, Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003
- argentina.gob.ar
- GATT 1947.
- Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
- SAIJ – (Sistema Argentino de Información Jurídica)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). 2020



- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU).
- Infoleg. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar>
- ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP).2020.

Anexo

Anti-dumping Measures by Reporting Member 01/01/1995 - 31/12/2020																						Total	Participación	Promedio						
Reporting Member	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015				2016	2017	2018	2019	2020	
Argentina	13	20	11	13	9	14	14	22	19	1	8	4	8	5	16	15	8	9	9	9	11	1	2	13	13	11	278	6,8%	10,7	
Armenia ¹																					5*	4*	1*		2*	5*	*	0,0		
Australia	1	1	1	20	6	5	11	9	10	4	3	5	1	3	2	2	5	10	9	14	10	5	14	5	12	168	4,1%	6,5		
Bahrain, Kingdom of ²																							1*		2*	2*	*	0,0		
Botswana ³		10*	18*	13*	36*	13*	5*	15*	1*	4*		7*	1*	3*	3*	1*		1*	2*	3*	5*					3*	*	0,0		
Brazil	3	6	2	14	5	9	13	5	2	5	3		9	11	16	5	13	14	30	32	31	13	10	9	6	266	6,5%	10,2		
Canada	7	7	10	10	14	19			5	8	4			3	3	2	3	1	10	7	6	13	3	10	7	8	5	165	4,1%	6,3
Chile	2		2	2									1			1	1					1	2		1		14	0,3%	0,5	
China				3	2	5		5	33	14	16	24	12	4	12	15	6	5	8	12	5	11	5	23	12	9	241	5,9%	9,3	
Colombia	1	1	1		6	2				1	1	1	1	7	3			1	6	4	3	1	1	8			48	1,2%	1,8	
Costa Rica										1				2										1			4	0,1%	0,2	
Czech Republic ⁴						1																					1	0,0%	0,0	
Dominican Republic														2										1		1	4	0,1%	0,2	
Egypt				5	14	1	2	7	4	1		12	2	3		1	1		1		1	4	6		1	2	68	1,7%	2,6	
El Salvador																								1			1	0,0%	0,0	
Eswatini ⁵		10*	18*	13*	36*	13*	5*	15*	1*	4*		7*	1*	3*	3*	1*		1*	2*	3*	5*					3*	*	0,0		
European Union ⁵	15	23	23	28	18	41	13	25	2	10	20	12	12	16	9	5	11	3	12	1	10	5	11	3	4	8	340	8,4%	13,1	
Guatemala			1																								1	0,0%	0,0	
India	7	2	8	22	23	55	38	64	52	29	18	16	24	31	30	32	26	30	12	15	38	37	47	37	13	12	718	17,6%	27,6	
Indonesia			4	2	7		1		1	8	4	2		5	1	5	2	4	5	3	6		3	1	1		65	1,6%	2,5	
Israel	1			6	4		1	2		1		3	1										1			3	27	0,7%	1,0	
Jamaica							1	2		1																	4	0,1%	0,2	
Japan	1							2																			14	0,3%	0,5	
Kazakhstan ⁶																	1*	4*	6*		5*	4*	1*		2*	5*	*	0,0		
Korea, Republic of		5	10	8		5		1	4	10	3	8		12	4		2		5	5	3	3	4	7	2	1	102	2,5%	3,9	
Kuwait, the State of ²																							1*		2*	2*	*	0,0		
Kyrgyz Republic ⁷																						5*	4*	1*		2*	5*	*	0,0	
Latvia ⁸								1	1																		2	0,0%	0,1	
Lesotho ³		10*	18*	13*	36*	13*	5*	15*	1*	4*		7*	1*	3*	3*	1*		1*	2*	3*	5*					3*	*	0,0		
Lithuania ⁴							7																				7	0,2%	0,3	
Malaysia		2	2	4	1	1		1	7		7								11	2	5	5		4	6	6	64	1,6%	2,5	
Mexico	16	4	7	7	7	6	3	4	7	7	8	5			1	2	1	4	2	8	9	12	2	7	8	4	141	3,5%	5,4	
Morocco																		1	1	4	1		2	3	1		13	0,3%	0,5	
Namibia ³		10*	18*	13*	36*	13*	5*	15*	1*	4*		7*	1*	3*	3*	1*		1*	2*	3*	5*					3*	*	0,0		
New Zealand	4	4		1		2	1			2	4	2	3				2										25	0,6%	1,0	
Nicaragua					1																						1	0,0%	0,0	
Oman ²																								1*		2*	2*	*	0,0	
Pakistan							1	2	4	1	7	4			6	5	7	6	7		1	2	12	19	4	4	92	2,3%	3,5	
Paraguay						1				1																	2	0,0%	0,1	
Peru	2	2	3		3	4	1	7	7	8	3	4	1		2	1	1		1		1	1		1			53	1,3%	2,0	
Philippines		2	1	1	3	4															1		1				13	0,3%	0,5	
Poland ⁴				1		6			2																		9	0,2%	0,3	
Qatar ²																							1*		2*	2*	*	0,0		
Russian Federation ⁸												1	1	4	1	10	1	4	6		5	4	1		2	5	45	1,1%	1,7	
Saudi Arabia, Kingdom of ⁹																							1		2	2	5	0,1%	0,2	
Singapore	2																										2	0,0%	0,1	
South Africa ¹⁰		10	18	13	36	13	5	15	1	4		7	1	3	3	1		1	2	3	5				3	144	3,5%	5,5		
Chinese Taipei			1	5	1	1		2				1	1			2	1		2						2		27	0,7%	1,0	
Thailand			1	2				1	20	1	2			1		3		3	2	7	4		5	7		1	60	1,5%	2,3	
Trinidad and Tobago				2		1	2			1	1												1				8	0,2%	0,3	
Turkey	11				1	8	2	11	28	16	9	21	6	11	9	10	2	1	8	9	7	9	10	10	2	201	4,9%	7,7		
Ukraine						1	2	2	2	6	2	1	5	7				7	2	1	1	2	2	2	9	9	63	1,5%	2,4	
United Arab Emirates ²																							1*		2*	2*	*	0,0		
United States	33	13	20	16	24	31	33	27	13	14	18	5	4	23	15	17	4	7	7	22	14	35	33	41	33	21	523	12,8%	20,1	
Uruguay																			1								1	0,0%	0,0	
Republic of	2		4		8	9		1		1																	25	0,6%	1,0	
Viet Nam																								3		3	6	16	0,4%	0,6
Total	121	95	127	185	190	236	169	218	224	154	138	142	105	143	143	134	99	121	161	159	182	171	192	203	146	113	4071	100,0%	156,6	



Apertura económica: % del comercio externo / PIB

Años	Apertura económica mundial	Dumping mundo	Apertura económica de Estados Unidos	Dumping Estados Unidos	Apertura económica mundial de la UE	Dumping UE	Apertura económica mundial de Argentina	Dumping Argentina	Apertura económica de Brasil	Dumping Brasil	Apertura económica de China	Dumping China
1995	43,2	121	22,5	33	56,2	15	19,8	13	17,0	3	34,3	
1996	43,3	95	22,7	13	56,8	23	21,5	20	15,6	6	33,8	
1997	45,2	127	23,4	20	60,9	23	23,3	11	16,6	2	34,5	
1998	45,6	185	22,8	16	62,2	28	23,4	13	16,4	14	32,4	3
1999	46,0	190	23,3	24	63,0	18	21,4	9	21,0	5	33,5	2
2000	50,7	236	25,1	31	70,8	41	22,6	14	22,6	9	39,4	5
2001	49,6	169	23,0	33	70,0	13	21,9	14	26,9	13	38,5	
2002	49,4	218	22,3	27	67,6	25	41,8	22	27,6	5	42,7	5
2003	51,2	224	22,6	13	66,3	2	40,6	19	28,1	2	51,8	33
2004	54,6	154	24,5	14	69,2	10	40,7	1	29,7	5	59,5	14
2005	56,7	138	25,6	18	72,4	20	40,6	8	27,1	3	62,2	16
2006	58,9	142	27,0	5	76,8	12	40,4	4	26,0		64,5	24
2007	59,3	105	28,1	4	78,6	12	40,9	8	25,3	9	62,2	12
2008	61,0	143	30,0	23	79,6	16	40,4	5	27,3	11	57,6	4
2009	52,5	143	24,8	15	69,4	9	34,1	16	22,1	16	45,2	12
2010	57,0	134	28,3	17	77,5	5	35,0	15	22,8	5	50,7	15
2011	60,2	99	31,0	4	82,9	11	35,2	8	23,9	13	50,7	6
2012	59,9	121	30,8	7	84,6	3	30,5	9	25,1	14	48,3	5
2013	59,1	161	30,1	7	84,0	12	29,3	9	25,8	30	46,7	8
2014	58,6	159	30,0	22	84,6	1	28,4	9	24,7	32	44,9	12
2015	56,2	182	27,8	14	86,1	10	22,5	11	27,0	31	39,5	5
2016	54,4	171	26,5	35	85,0	5	26,1	1	24,5	13	36,9	11
2017	56,1	192	27,2	33	88,1	11	25,3	2	24,3	10	37,6	5
2018	57,7	203	27,5	41	89,7	3	30,8	13	28,9	9	37,6	23
2019	56,3	146	26,3	33	89,7	4	32,2	13	28,5	6	35,9	12
2020	51,6	113	23,4	21	82,9	8	30,1	11	32,4		34,5	9
												241
Correlación		-0,12495311		-0,3149437		-0,57974046		-0,1070731		0,15019164		0,28350119
Desvío estándar		38,8		10,7		9,3		5,5		8,7		7,8
Coefficiente		25%		53,0%		71,5%		51,1%				