



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Expte. N° S01:0273033/2002 (C.532) RAN/ERN-GOI

BUENOS AIRES, 01 JUL 2010

DICTAMEN CNDC N° 679 /2010

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan por ante esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, bajo Expediente S01:0273033/2002 del Registro del ex MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, caratulado: "CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO Y ABICALZADOS s/ INFRACCIÓN A LA LEY 25.156 (C.532)", e iniciadas como consecuencia de la denuncia efectuada por el Sr. Hugo Roberto MIGUENS, por su propio derecho, contra CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO y su par brasileña, la asociación empresaria ABICALÇADOS, por la presunta violación a la Ley N° 25.156.

I. SUJETOS INTERVINIENTES.

El Denunciante.

1. Se trata de un empresario, el Sr. Hugo Roberto MIGUENS, quien como se anticipara, ha realizado la denuncia a título personal (cfr. fs.11).

Las Denunciadas.

2. La CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (antes CENTRO FABRICANTES DEL CALZADO) es una asociación que tiene por objetivo fomentar el progreso de la industria del calzado, defender y



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

representar a sus asociados, promover el bienestar general, y propiciar el mejoramiento económico, moral e intelectual del personal ocupado.

3. ABICALÇADOS (Asociación Brasileña de Industrias de Calzado), es una asociación empresaria radicada en la Ciudad de Novo Hamburgo, República Federativa del Brasil, que tendría similares objetivos estatutarios que CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO.

II. LOS HECHOS DENUNCIADOS.

4. Conforme lo asegurara el denunciante, hasta la sanción del Decreto PEN 2284/91 de Desregulación Económica, el mercado del calzado había sido un mercado cautivo de la Cámara de la Industria del Calzado, principal impulsora de las acciones dirigidas a eliminar toda competencia.
5. Sostuvo en tal sentido que la Cámara encaró ante las autoridades gubernamentales una acción destinada a restringir o eliminar la competencia, mediante la restricción de las importaciones que le permitiera mantener sus elevados precios de venta al público, consiguiendo en tal sentido que en el año 1993 se impusieran elevados "derechos de importación específicos mínimos" a las importaciones provenientes de países ajenos al Mercosur.
6. Cumplido dicho objetivo, vale decir, una vez cegadas las importaciones extra Mercosur, la denunciada dirigió su acción a impedir las importaciones provenientes de Brasil, consiguiendo de las autoridades nacionales que, ante la imposibilidad de establecer salvaguardias por prohibirlas el Tratado del Mercosur y sus protocolos adicionales, la

X
2



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



restricción de las importaciones se encaminara a través de una batería de resoluciones que so pretexto de exigencias técnicas (certificados de calidad, etiquetado, licencias no automáticas, etc.) hicieran imposible ingresar calzado de Brasil para que compita en el mercado local.

7. Afirmó que el dictado de ciertas resoluciones motivaron el reclamo y la protesta del gobierno brasileño, por ser todas estas disposiciones violatorias de la letra y del espíritu del mercado común creado; en tal sentido, sostuvo que el Tratado de Asunción (Mercosur), así como la ley 24.307, ratificatoria del decreto 2284/91, impide establecer cuotas de importación, por lo que la denunciada, valiéndose del apoyo que significaba la copiosa sanción de regulaciones técnicas, presionó sobre los industriales brasileños para que limitaran sus exportaciones de calzado hacia la Argentina.
8. Relató que a raíz de ello, el día 29 de septiembre de 1999 se celebró en la Ciudad de Montevideo, República Oriental de Uruguay, entre la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO y ABICALÇADOS¹, un acuerdo para limitar las exportaciones de calzado hacia la Argentina, mediante la implementación de un régimen de cuotas de exportación sumamente inferiores a los montos normales.
9. Consta en autos a fs. 4/5 un cuadro comparativo trazado por el denunciante, entre las importaciones provenientes de Brasil durante el período Enero '98 - Octubre '98 y Enero '99 - Octubre '99, donde concluyó que el acuerdo fue suscripto entre las partes el día 29 de Septiembre de 1999 y corresponde analizar lo ocurrido a partir de esa



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

fecha con relación a períodos anteriores; en tal sentido, para la importación de calzado durante el mes de Octubre de 1999, sostiene que se observó una caída del 65,6% con respecto al mes anterior y del 72,1% con relación a igual mes del año anterior. Hizo notar además que el acuerdo denunciado contempló importaciones de sólo 340.000 pares para el último mes del año 1999, mientras que en ese mismo mes del año 1998 se habían importado 971.377 pares.

10. Concluyó que el acuerdo no perjudica solamente al comercio normal de calzado, sino que es lesivo del interés económico general y del público consumidor que se ha visto impedido de acceder a un calzado que legítimamente debería formar parte de la oferta local.
11. Como medida de prueba, adjuntó la copia del entendimiento entre CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO Y ABICALÇADOS².

III. LA CONDUCTA ANALIZADA.

12. La conducta investigada consiste en la limitación a la competencia en el mercado del calzado, mediante la fijación a través de una acción concertada, de volúmenes restringidos o cupos a la exportación de calzado en general desde la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL hacia la REPÚBLICA ARGENTINA, para su comercialización en el mercado interno nacional.

¹ Según los dichos de la denunciante, ABICALÇADOS (Associação Brasileira das Industrias de Calçados) es la asociación empresaria de los industriales productores de calzado en la República Federativa del Brasil.

² Cfr. fs. 7/8 de autos.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



IV. PROCEDIMIENTO.

Ratificación

13. Como ya se adelantara, las presentes actuaciones fueron iniciadas el día 6 de diciembre de 1999 en virtud de la denuncia formalizada por el Sr. Hugo Roberto MIGUENS.
14. Han sido cumplidos por parte del denunciante y mediante la audiencia llevada a cabo el día 14 de enero de 2000 en el marco de las presentes actuaciones, los requisitos de admisibilidad de la denuncia previstos por los arts. 175 y 176 del CPPN y 28 de la Ley N° 25.156 (cfr. fs. 11).

El traslado del art. 29 de la Ley 25.156 a la denunciada y las explicaciones de Cámara de la Industria del Calzado.

15. Ordenada la notificación prevista en el artículo 29 de la Ley N° 25.156 el día 28 de agosto de 2001, según consta a fs. 43 de autos, CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO hizo uso de su derecho brindando sus explicaciones de conformidad con las constancias que lucen a fs. 45/52 de las presentes actuaciones.
16. En su defensa, expresó que es público y notorio que ha sido el propio gobierno nacional (argentino) quien ha tomado las medidas legales necesarias para revertir la situación de crisis en que se encuentra la industria argentina de calzado, provocada entre otras causas, i) por la caída del poder adquisitivo de la población, que ha disminuido el consumo de calzado; ii) que la producción nacional de calzado de todo tipo cayó de unos 90 millones de pares en 1991 a menos de 45 millones en el año 2000; iii) que las importaciones de calzado de Brasil pasaron



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

de 668.000 pares en 1991 a 18.920.000 pares en el año 2000, agregando a esto, las importaciones de terceros países; iv) que Brasil subsidia el calzado que exporta y su competitividad fue mejorada con la devaluación del real desde el mes de Enero de 1999; v) que Brasil vende calzado de dama a la Argentina a U\$S 6 el par, mientras que el mismo lo vende a EEUU y a Inglaterra a U\$S 10 y U\$S 12, respectivamente; vi) que todo esto se ve agravado por el contrabando de calzado, y como consecuencia de lo expuesto, han desaparecido en los últimos años mas de 1.700 fábricas de calzado con la consecuente pérdida de las fuentes de trabajo.

17. Aseguró que a lo que lamentablemente no se le pudo establecer un control, fue a las importaciones de Brasil por impedirlo la normativa del Mercosur; ante tales hechos y la ineficiencia de las disposiciones existentes, se indujo a las autoridades de ABICALÇADOS y a la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO de Argentina a que se sentaran a negociar.

18. Manifestó que el acuerdo se firmó en Montevideo el día 29 de septiembre de 1999, entre el presidente de la Cámara y el vicepresidente de la Cámara de Brasil, en presencia de funcionarios de ambos países, pero, lamentablemente antes de que transcurrieran 60 días luego de la firma, la Cámara comenzó a detectar irregularidades en el cumplimiento del acuerdo, o sea, que se excedían las cantidades acordadas³.

19. En tal sentido, al finalizar el acuerdo, sostuvo que Brasil lo había incumplido en mas de un 40% (un exceso de 2.500.000 pares), acotando



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



además que el mercado argentino y mundial de calzado está excesivamente sobre-ofertado y que en ningún momento han faltado calzados en el mercado argentino.

20. Negó que el acuerdo firmado con Brasil haya tenido por objeto restringir la posibilidad de compra del consumidor, o afectarlo en su poder adquisitivo, siendo el único motivo del mismo, preservar a las fábricas existentes y los puestos de trabajo, concedores que no obligaba a los comerciantes privados de ambos países.
21. Para finalizar, acompañó a sus explicaciones, la serie estadística del INDEC sobre precios al consumidor de calzado, del período 1993 a 2001, en la que se refleja una disminución en el precio del calzado nacional en alrededor de un 17%⁴.

Solicitud de informes

22. En los términos del art. 24 de la ley 25.156, se dispuso requerir: i) a la Comisión Nacional de Comercio Exterior, para que remita a esta CNDC copia certificada de los Exptes. 061-011570 de fecha 26.11.99 y 061-011736 del 30.11.99 y las conclusiones arribadas en los mismos; ii) a la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Minería, para que remita la copia certificada del Expte. n° 061-008066 del 04.07.00 y su respectiva conclusión.

23. En tal sentido, luce a foja única 96, la copia certificada del Expte. N° 061-008066/00 remitido por la Jefatura de Gabinete de la SIC, de donde

³ La Cámara refiere que esta situación fue expresada a las autoridades nacionales y cita entre otros, a los Exptes. de la Subsecretaría de Comercio Exterior N° 061-011570/99 y 061-011736/99; y al SICyM N° 061-008066/00.

⁴ Ver fs. 49/52.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

surge que el sector exportador brasileño realizó operaciones que excedieron las acordadas bilateralmente por el sector privado, mediante el acuerdo denominado "Entendimiento entre la Associação Brasileira das Industrias de Calçados (ABICALÇADOS) del Brasil y la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO de ARGENTINA (CIC)", suscripto por ambas Cámaras el 29 de Septiembre de 1999 en Montevideo, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

24. A foja única 98 de autos, se dio cumplimiento por parte de la Dirección de Importaciones de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial del Ministerio de la Producción a la solicitud de remisión de los Exptes. N° 061-011570/99 y 061-011736/99, acompañando copia certificada de los mismos.

25. Del primer expediente mencionado en el considerando precedente, surge que según lo manifestado por la Cámara al Sr. Subsecretario de Comercio Exterior, el análisis efectuado al 17 de Noviembre de 1999 indicaba que el volumen de importaciones superaría ampliamente lo acordado y se solicitó por parte de esa Cámara, el arbitrio de todos los medios posibles para que el acuerdo fuera cumplido.

26. El segundo expediente complementa la primer presentación de la Cámara ante el Sr. Subsecretario de Comercio Exterior, y en él se informó quienes resultaron ser algunos de los exportadores brasileños (varios de ellos, miembros de la Comisión Directiva de ABICALÇADOS) e importadores argentinos que estaban incumpliendo el acuerdo.

27. Adicionalmente, luce una copia certificada del memorando 1089/99 de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



fecha 06.10.99 donde se elevó a consideración del entonces Subsecretario de Comercio Exterior, Dr. Félix Peña, el informe relativo a la reunión celebrada en la Ciudad de Porto Alegre (Brasil) entre Abicalzados y la Cámara, a la cual concurrieran en carácter de observadores, representantes de la Dirección de Importaciones, conforme a instrucciones impartidas por el mencionado funcionario.

28. Finalmente, del informe elaborado por la Dirección de Importaciones de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial del Ministerio de la Producción, se destaca que el acuerdo celebrado por las entidades involucradas en la denuncia, no fue formalizado por acto administrativo alguno en el ámbito de ese organismo, toda vez que la legislación existente no prevé el establecimiento de cupos de importación para los países miembros del Mercosur, por lo que el mismo revistió el carácter de un acuerdo privado y voluntario de restricción de las exportaciones de calzado de origen brasileño hacia nuestro país.

El traslado del art. 32 de la LDC a Cámara de la Industria del Calzado.

29. El decisorio de fs. 100/113 de fecha 7-2-2003 dispuso oportunamente la clausura de la instrucción sumarial e imputar a Cámara de la Industria del Calzado el haber limitado la competencia en el mercado del calzado, mediante la fijación a través de una acción concertada, de volúmenes restringidos o cupos a la exportación de calzado en general desde Brasil hacia la República Argentina, para su comercialización en su mercado interno.

30. La presunta responsable formuló su descargo mediante su presentación de fs. 115/193; allí además, ofreció prueba, planteó el caso federal y se



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

quejó de que se haya formalizado un proceso selectivo y parcial, pues no se ha dado intervención en el proceso a ABICALÇADOS.

31. Sostuvo en su defensa que el acuerdo celebrado en Montevideo no sólo no contraviene la normativa del Mercosur ni la legislación de la República Argentina, sino que el mismo fue auspiciado por las propias autoridades competentes de la República Argentina en el marco de una situación conflictiva con Brasil que se superó por esas y otras negociaciones celebradas en el Mercosur.

32. Reiteró además la inexistencia de conducta punible, al asegurar que esta CNDC ha asignado al acuerdo un espíritu y objeto espúreo que no tiene, prescindiendo evaluar sin razón ni fundamento el expreso objeto que surge del punto 7 del "Entendimiento" suscripto en Montevideo el día 29 de septiembre de 1999, que es el de contribuir al proceso de elevación de la competitividad del sector de calzado regional.

33. Por otra parte, aseguró además que esta CNDC tampoco tuvo en cuenta que la competitividad brasileña había sido mejorada con las devaluaciones de su moneda [el real] desde el mes de enero de 1999, por los subsidios al calzado que exportaba, y que en nuestro país, con la rigidez de la convertibilidad, la industria del calzado quedaba eliminada por tales asimetrías para competir en el mercado interno.

34. Destacó que el acuerdo voluntario de las Cámaras representativas de la industria del calzado en los dos países, llevó al papel un compromiso de comercio administrado en esas circunstancias extraordinarias, con un objetivo claro [punto 7º de dicho acuerdo] y por un corto tiempo de nueve meses [puntos 1 y 2 del acuerdo]. No tuvo carácter obligatorio ni

[Handwritten signatures and marks]



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



imperio de ejecución; tampoco estableció sanción alguna para el caso de incumplimiento.

35. Finalmente, razonó que tampoco puede afirmarse seriamente que el establecimiento bilateral mediante el acuerdo voluntario de un cupo de importación, con techos por demás elevados en comparación con valores medios de importación en años anteriores, y en la coyuntura ya explicitada, pudiera constituirse en una restricción de la competencia, puesto que ya existía una sobreoferta por las masivas importaciones anteriores en una situación realmente recesiva en nuestro mercado interno.
36. Mediante el pronunciamiento de fecha 18-11-2004 (cfr. fs. 202/203), esta CNDC dispuso proveer la prueba ofrecida por CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO.
37. Por fin, la providencia de fs. 213, da cuenta que las presentes actuaciones se encuentran en estado de emitirse dictamen.

V. ENCUADRE ECONÓMICO LEGAL

Análisis de la situación procesal

38. Sin perjuicio de la verosimilitud de ciertos actos denunciados y pretensiones esgrimidas en su presentación liminar por parte del denunciante, resta aún determinar si los mismos constituyen prácticas anticompetitivas cuyo objeto o efecto sea generar un daño al interés económico general. En tal dirección, resulta posible a esta altura del trámite afirmar que, más allá de haberse arribado a la instancia prevista por el art. 32, LDC, dicha circunstancia no obsta a que la primacía de la



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

realidad permita finiquitar el proceso sin avasallar el derecho de defensa de las partes, y se impida comprometer mayores recursos en una investigación que a juicio de esta CNDC se encuentra agotada por no advertirse efectos nocivos al interés económico general en la REPÚBLICA ARGENTINA, por un acuerdo celebrado en otro país.

39. Como habrá de recordarse, la mencionada conducta hace referencia a una supuesta infracción a los arts. 1 y 2 inc. b) y h) la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia, denunciando a la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DE ARGENTINA y la ASOCIACIÓN EMPRESARIA ABICALÇADOS DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

40. Concretamente, la práctica denunciada señala un acuerdo celebrado en la ciudad de Montevideo, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, el día 29 de septiembre de 1999, caratulado: "ENTENDIMIENTO ENTRE LA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE CALÇADOS (ABICALÇADOS) DEL BRASIL Y LA CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (CIC)".

41. El mencionado acuerdo dispuso un cupo de exportaciones por parte de ABICALÇADOS hacia la REPÚBLICA ARGENTINA, entre los meses de septiembre de 1999 y junio de 2000.

42. Como fuera mencionado, el trato en cuestión sólo fue cumplido formalmente en el mes de octubre de 1999, en tanto que a partir de allí no se manifiesta en principio la existencia de un límite manifiesto a las importaciones de calzado desde la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

12



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



43. En fin, no puede dejarse de pasar por alto que el ESTADO NACIONAL, por medio de ciertos actos administrativos que *infra* se enunciarán [los cuales han de reputarse legítimos] evidenció un particular interés en la industria nacional del calzado, reconociendo el grave perjuicio que a la misma originaba la producción proveniente del exterior.

VI. MERCADO

Análisis de la conducta

44. La conducta denunciada se refiere a un acuerdo celebrado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, con fecha 29 de septiembre de 1999, titulado "ENTENDIMIENTO ENTRE LA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE CALÇADOS (ABICALÇADOS) DEL BRASIL Y LA CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (CIC)".

45. El texto del Acuerdo establece un cupo a las exportaciones de calzado hacia la República Argentina desde la República del Brasil de 1.700.000 (un millón setecientos mil) pares para el período que se extiende desde la fecha de suscripción del mismo hasta el 31 de diciembre de 1999. Para el período que se extiende desde el 1 de enero de 2000 hasta el 30 de junio de ese mismo año, el volumen físico de exportaciones sería de 4.400.000 (cuatro millones cuatrocientos mil) pares.

46. La distribución de las exportaciones de calzados acordada sería la siguiente:
✓ 680.000 (seiscientos ochenta mil) pares de calzados hasta el 31 de octubre de 1999.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
 Secretaría de Comercio Interior
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

- ✓ 680.000 (seiscientos ochenta mil) pares de calzados en el mes de noviembre de 1999.
- ✓ 340.000 (trescientos cuarenta mil) pares de calzados en el mes de diciembre de 1999.
- ✓ 4.400.000 (cuatro millones cuatrocientos mil) pares de calzados entre los días 1 de enero de 2000 y 30 de junio del mismo año.

47. Con fecha 13 de abril de 2000, esta Comisión Nacional fue informada por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería sobre las importaciones de calzado desde la República del Brasil para el período comprendido entre los meses de octubre de 1999 y marzo de 2000.

48. De acuerdo al mencionado informe, las importaciones de calzado desde la República del Brasil alcanzaron los siguientes valores:

PERIODO	PARES IMPORTADOS DESDE BRASIL	% DE BRASIL EN EL TOTAL DE DE IMPORTACIONES DE CALZADO
SEPTIEMBRE 1999	1,573,143	77%
OCTUBRE 1999	603,585	75%
NOVIEMBRE 1999	1,114,589	71%
DICIEMBRE 1999	912,352	61%
ENERO 2000	427,925	57%
FEBRERO 2000	414,457	50%
MARZO 2000	1,299,516	73%
TOTAL	8,208,809	69%

Fuente: Elaboración propia de la CNDC con base en información facilitada por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

49. En el mismo documento, el entonces Subsecretario de Industria, Comercio y Minería, Lic. Gonzalo Martínez Mosquera, manifestó sobre el Acuerdo que el mismo "fue suscripto entre los sectores privados de

(Handwritten signatures and initials)



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



*ambos países y, si bien se articularon mecanismos para propiciar su cumplimiento, por ejemplo la administración de los cupos por parte de ABICALZADOS de Brasil, no existen medios gubernamentales para hacer obligatorio el mismo*⁵.

50. El mencionado acuerdo se celebró en el marco de la devaluación de la moneda brasileña (Real) en enero de 1999, con la consecuente mejora en la competitividad de la industria de dicho país, y por tanto de una posible amenaza a la industria nacional del calzado.
51. En una presentación efectuada por la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO con fecha 10 de septiembre de 2001, se daba cuenta del estado de la industria argentina del calzado, evidenciada, entre otros, por los siguientes rasgos:
- ✓ La producción nacional de todo tipo de calzado pasó de 90 millones en 1991 a 45 millones en 2001.
 - ✓ Las importaciones de calzado desde la República del Brasil pasaron de 668.000 pares en 1991 a 18.920.000 en 2000. En tanto, las exportaciones de calzado argentino a Brasil pasaron de 48.818 pares en 1991 a 39.910 pares en el año 2000.
 - ✓ El calzado producido en la República del Brasil se encontraba fuertemente subsidiado, además de la mejora en la competitividad a causa de la devaluación del Real.
 - ✓ A las exportaciones provenientes del Brasil, se le suman terceros países de Europa y el Sudeste Asiático, que incrementaron su cuota de mercado en el período de referencia.

⁵ Información obrante a fs. 14.

⁶ Ver fs. 45.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

✓ A consecuencia de lo anterior, habían desaparecido hasta la fecha unas 1700 fábricas de calzado, con la consecuente pérdida de aproximadamente 30.000 empleos.

52. Con motivo del hecho mencionado, la COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CNCE) entendió razonable efectuar un análisis detallado del sector, decisión que consta en la Res. MEyOSP 226/97.

53. El Tratado de Asunción, por otra parte, avala, en su art. 1º, la coordinación de políticas sectoriales a fin de promover condiciones de competencia equitativa entre los Estados Miembros. Asimismo, el Tratado no prohíbe todo tipo de restricción de las importaciones, sino sólo aquellas que se deriven de una decisión unilateral (arts. 1º y 2º del Anexo I del Tratado).

54. Sin perjuicio de lo antedicho, el mencionado Tratado hace mención en sus artículos a los Estados miembros, y no a particulares.

55. Con fecha 14 de febrero de 1997, la COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CNCE), por medio de la Resolución N° 226/97, declaró procedente la apertura de una investigación por salvaguardias para operaciones de importación de calzados.

56. El inicio de la investigación, por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, se encontraba justificado por comprobarse un incremento sustancial, tanto en términos absolutos como relativos, de las importaciones de calzados. La CNCE entendió, además, que existía una relación causal directa entre el incremento en los volúmenes importados

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



de calzados y la amenaza de daño grave al sector, ante la ausencia de Derechos de Importación Específicos Mínimos (DIEM).

57. La mencionada Resolución dispuso, además, el establecimiento de una medida de salvaguardia provisional, de una duración de doscientos (200) días, consistente en el establecimiento de Derechos Específicos Mínimos Provisionales.

58. Con fecha 10 de septiembre de 1997, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos concluyó (Res. 987/97) que *"la cuota de mercado interno ocupado por las importaciones creció sustancialmente (...) [y que] debido a sus menores precios, ejercieron una fuerte presión sobre la industria nacional del calzado, afectando significativamente su actividad y sus resultados (...) la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos determinó que existe relación de causalidad entre el incremento de las importaciones de calzados, en términos absolutos y relativos a la producción nacional, y el daño grave a la industria del sector peticionante"*.

59. También se estableció en la mencionada Resolución que *"una medida de salvaguardia no tendrá mayor efecto sobre los consumidores, en términos de precios y abastecimiento"*.

60. La medida de salvaguardia impuesta consistió en la fijación de Derechos Específicos Mínimos a las operaciones de importación, con vigencia de tres (3) años contados a partir del día 25 de febrero de 1997.

61. Con respecto a las importaciones originarias y procedentes de los Estados Parte del MERCOSUR, la mencionada Resolución establece



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

que "será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento Relativo a la Aplicación de Medida de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR".

62. La Resolución N° 1506/98 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, dispone, además de una modificación del cronograma de liberalización establecido con anterioridad, una restricción cuantitativa a las importaciones de calzado que se despachan a plaza por las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR N.C.M. 6401.10.00, 6401.91.00, 6401.92.00, 6401.99.00, 6402.12.00, 6402.19.00, 6402.20.00, 6402.30.00, 6402.91.00, 6402.99.00, 6403.12.00, 6403.19.00, 6403.20.00, 6403.30.00, 6403.40.00, 6403.51.00, 6403.59.00, 6403.91.00, 6403.99.00, 6404.11.00, 6404.19.00, 6404.20.00, 6405.10.10, 6405.10.20, 6405.10.90, 6405.20.00 y 6405.90.00., en base a la profundización de la crisis del sector de calzado nacional, aún luego de la imposición de los Derechos Específicos Mínimos.

63. Con fecha 23 de febrero de 2000, el ex MINISTERIO DE ECONOMÍA resolvió (Res. 122/2000) establecer un cupo de importaciones para el calzado proveniente de Estados no miembros del MERCOSUR. Dicho cupo fue distribuido finalmente entre la Unión Europea, la República de Indonesia y el Reino de Tailandia (Res. 534/2000).

64. Sobre la base de lo manifestado oportunamente por las partes, las investigaciones de mercado efectuadas por la COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR y la información recogida en la etapa de instrucción sumarial, esta CNDC concluye que, en efecto, la industria



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



nacional del calzado se encontraba en una profunda crisis, mayormente causada por el predominio de la producción extranjera en el volumen comercializado.

65. Con respecto al establecimiento de cupos de importaciones para los productos provenientes de Estados miembros del MERCOSUR, esta Comisión Nacional entiende que, en virtud de la normativa vigente, no estaban autorizadas las imposiciones unilaterales de cupos, debido al carácter de Unión Aduanera del área.
66. No obstante, y si bien la conducta objeto de la denuncia se refiere a un acuerdo entre particulares, no pasa por alto que el ESTADO NACIONAL, por medio de los actos administrativos enunciados, evidenció un particular interés en la industria nacional del calzado, reconociendo el grave perjuicio que a la misma originaba la producción proveniente del exterior.
67. Por su parte, el Informe MERCOSUR (Período 1999-2000) dedica, en el apartado *"Entre la guerra comercial y el acuerdo entre privados: el sector de calzado"* del documento, a un análisis pormenorizado de lo sucedido en la industria argentina del calzado en su relación con su par brasileña.
68. Además de lo anteriormente mencionado sobre los derechos específicos establecidos por la REPÚBLICA ARGENTINA para terceros países y la medida de salvaguardia OMC impuesta, el texto da cuenta de que *"El comercio intra-Mercosur no quedó exento de las medidas de protección especial que ha gozado la producción argentina del calzado a lo largo de estos años. Así, la mayor parte del intercambio intrasub-regional*



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

*estuvo excluido del proceso de desgravación automática iniciada en 1991 y finalizado en 1994*⁷.

69. Sobre el periodo de referencia, el documento señala que *"En este escenario sectorial, el inicio del crítico año 1999 trajo consigo dos hechos que acentuaron rápidamente las preexistentes disparidades competitivas en el ámbito subregional para el sector: el cese de las listas de adecuación intrazona y la depreciación de la moneda brasileña. De esa forma, durante 1999 las importaciones argentino de calzado brasileño se expandieron casi un 28% respecto al año anterior"*.

70. Continúa el documento: *"Fue así que promediando en segundo trimestre de 1999 (...) mientras que los representantes de los sectores privados de ambos países intentaban infructuosamente alcanzar algún acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones brasileñas, el Ministerio de Economía argentino introducía unilateralmente a fines del mes de julio una nueva reglamentación técnica (Res. 508/99), que disponía que todo calzado comercializado en el país debía poseer una etiqueta con información acerca de los materiales de elaboración junto a los datos del fabricante o importador. Pocos días más tarde, otra resolución (Res. 977/99) introducía un sistema de licencias no automáticas de importación a los fines de certificar el cumplimiento del requisito de etiquetado. (...) el conflicto sectorial llegó a su máximo con la reglamentación de las medidas anteriores (Res. 617/99, publicada a fines del mes de agosto), por la cual se establecía un plazo de más de tres meses para resolver la aprobación de las licencias,*

⁷ Informe MERCOSUR (Periodo 1999-2000), pp. 42-45.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



disposición que en los hechos implicaba la virtual paralización de las importaciones intrazona hasta fines de 1999".

71. Sobre el acuerdo, el Informe destaca: *"De este modo, y con el "patrocinio" informal de ambos gobiernos, las cámaras empresariales acordaban un cupo de exportaciones brasileñas para lo que restaba de 1999 (1.7 millones de unidades) y una cuota de 4.4 millones de pares para el primer semestre de 2000. A este respecto, ambas partes reclamaron en diferentes pero reiteradas oportunidades por el supuesto incumplimiento de los compromisos por parte de la otra".*

72. Como conclusión, el Informe añade que *"A lo largo del segundo trimestre de 2000 y teniendo en cuenta la inminencia del vencimiento (a fines de junio del dicho año) del acuerdo empresarial anteriormente indicado, ambos gobiernos han impulsado a los representantes del sector privado a retomar sus contactos, a efectos de negociar un nuevo entendimiento (del que en principio también podría participar el sector curtidor), mucho más integral y abarcativo que el anterior, y orientado no sólo hacia la administración del comercio sino también a impulsar un esquema de mayor complementariedad y la especialización entre las plantas ubicadas en la subregión".*

73. Se deduce, por lo tanto, que la situación de la industria del calzado fue entendida por parte del ESTADO NACIONAL como de interés público, a causa del estado crítico que evidenciaba y su impacto en términos productivos y sociales.

74. En efecto, de la documentación considerada, surge que la conducta referida se proponía fundamentalmente salvaguardar un sector



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

fuertemente deteriorado por el contexto macroeconómico.

75. Asimismo, del análisis efectuado, no surgiría que existiese perjuicio al interés económico general. En efecto, sólo en el mes de octubre 1999 se evidenció una caída en las cantidades importadas de calzado, a partir de lo cual los volúmenes comercializados fueron significativamente superiores a los permitidos por el Acuerdo.
76. En cuanto a los precios del calzado, sobre el Índice base 1993=100 de precios al consumidor de calzado, el valor del mismo fue de 88,174 en octubre de 1998, de 85,417 en octubre de 1999 y de 82,475 en octubre de 2008.
77. De las explicaciones suministradas por la denunciada, de las investigaciones efectuadas por el MEyOSP y de la información recolectada en la etapa de instrucción sumarial, no se constata que el propósito del acuerdo voluntario fuese lesionar la competencia. Más bien, la información conduce a suponer que el Acuerdo estuvo justificado por la grave situación del sector calzado, en la búsqueda por reemplazar la producción externa por producción interna, y fue realizado en consonancia con medidas en igual sentido que venía impulsando el Estado Argentino.
78. El interés del Estado Nacional sobre el sector queda manifiesto al examinar la política de cupos con Estados no miembros del MERCOSUR que se iniciara tras el estudio del mercado nacional del calzado.

79. Es igualmente evidente que, no obstante reconocer el grave perjuicio

⁸ Cfr. información obrante a fs. 183.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



que el sector sufría con la producción proveniente de la República del Brasil, resultó imposible replicar las cuotas de importaciones impuestas a otros países, debido a la normativa vigente en el MERCOSUR que prohíbe el establecimiento de restricciones unilaterales.

80. Por último, esta Comisión Nacional entiende que la LDC no resulta el ámbito idóneo para dirimir el mencionado conflicto, puesto que en el caso concreto, el accionar de la particular es coincidente con la política económica del Estado Nacional, evidenciada a través de los diversos Actos Administrativos detallados en el presente dictamen. Por ello, las cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia en la aplicación de dicha política hacen que la conducta referida esté exenta de ser analizada dentro del ámbito de la Ley 25.156.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

81. Por medio de los actos administrativos que fueran detallados (Res. 226/97, Res. 987/97, Res 512/98, Res 1506/98, Res. 122/2000, Res. 534/2000, Res. 571/2000) el ESTADO NACIONAL evidenció interés en el sector de industria nacional del calzado, en virtud de su importancia en la política comercial, industrial y de empleo.
82. A partir de las conclusiones obtenidas por las mencionadas investigaciones de mercado impulsadas por el MEyOSP, se constata el estado crítico del sector, causado en mayor medida por la producción proveniente del Brasil.
83. Aún cuando el carácter de Unión Aduanera del MERCOSUR le impide a un Estado miembro establecer políticas restrictivas del comercio de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

forma unilateral, es de público conocimiento el interés del gobierno argentino por evitar el desmantelamiento de las industrias nacionales.

84. De acuerdo a lo hasta aquí expuesto, el comercio intra-regional de calzado fue una materia considerada sensible por el Estado Argentino, por lo cual se dio una política de administración de los flujos de intercambio claramente desfavorable a los productores nacionales, en lugar de liberalizar el comercio intra-zona como en otros sectores económicos.
85. A su vez, el shock macroeconómico que sufrió la economía brasileña a principios del año 1999 con la devaluación de su moneda doméstica, acentuó los desequilibrios preexistentes en el flujo de comercio sectorial.
86. En este contexto, si bien la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia prohíbe explícitamente los acuerdos tendientes a limitar, mediante acciones concertadas, las cantidades mínimas comercializadas, esta Comisión Nacional entiende que, debido a que la conducta denunciada guarda estrecha relación con la política económica evidenciada a través de los correspondientes Actos Administrativos, la LDC no resulta el ámbito idóneo para dirimir el conflicto.

87. En cuanto a los efectos de la conducta denunciada, resulta de difícil apreciación las consecuencias del Acuerdo establecido, puesto que el cupo de importaciones sólo fue efectivizado durante el mes de octubre de 1999.

88. No obstante, no resulta suficientemente acreditado que la reducción en las cantidades comercializadas de calzado hubiese sido permanente, o si



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



bien se trataba de un ajuste de mediano plazo, con el objeto de incrementar la participación de producción local en la comercialización de calzado.

89. En virtud de lo expuesto, esta Comisión Nacional entiende que no corresponde a la LDC adoptar medidas que colisionen con los objetivos de política comercial, política industrial y política de empleo. No obstante, no se deriva del análisis de la conducta que la misma tuviese como propósito o efecto limitar, restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general.

90. Para así concluir, se han tenido en cuenta las piezas procesales señaladas precedentemente y demás documental colectada en autos, de las cuales no existen motivos para restarles valor probatorio, ni han surgido otras evidencias de conductas encuadrables en el art. 1º de la Ley 25.156 que justifiquen comprometer mayores recursos en la investigación.

VIII. CONCLUSIONES.

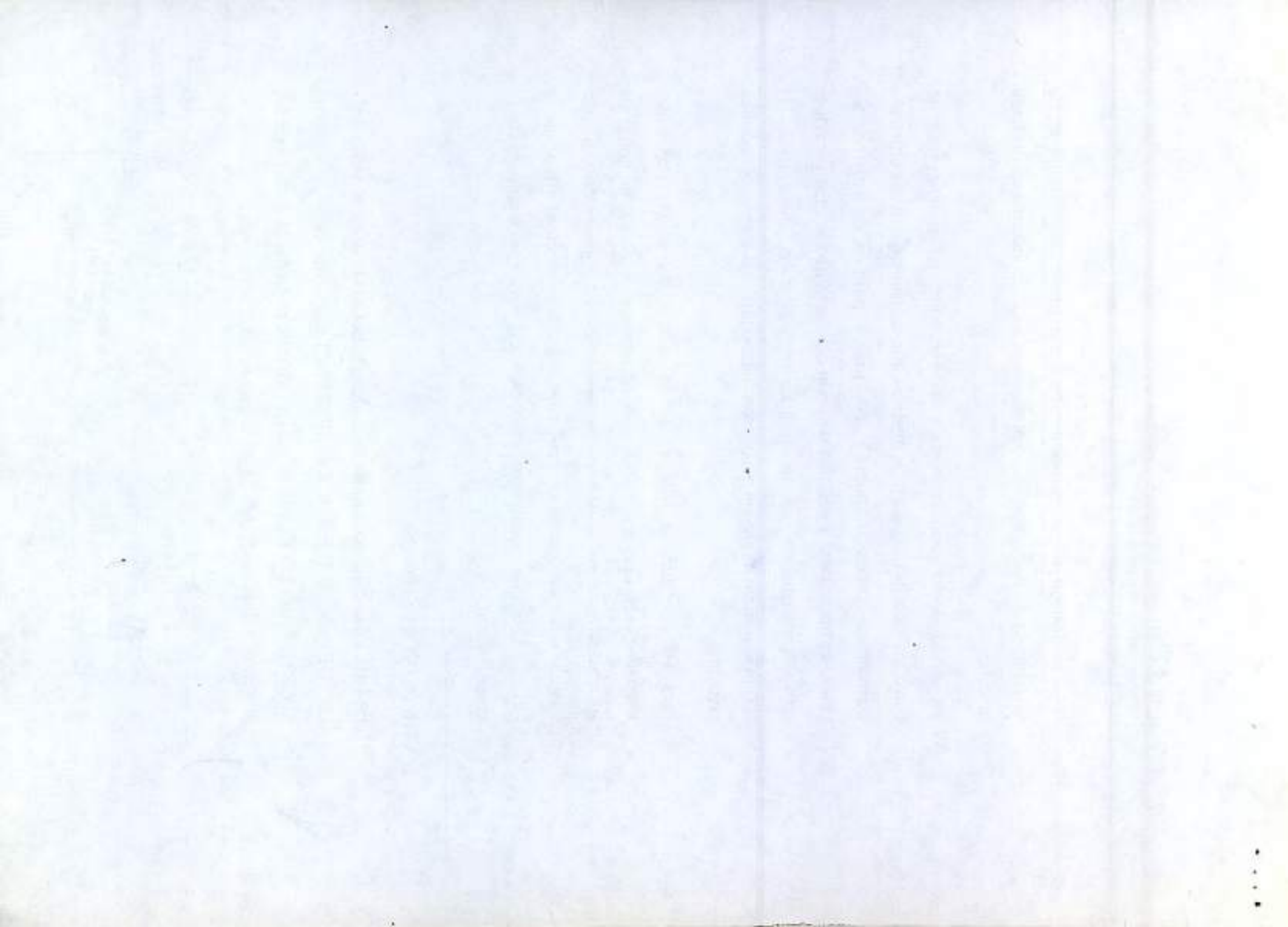
91. En base a las consideraciones precedentes, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA recomienda al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR proceder al archivo de las presentes actuaciones (art. 31 de la Ley Nº 25.156).

Handwritten signature/initials in blue ink.

Handwritten signature in blue ink over the stamp.
LIC. FABIAN W. BETHGREW
VOCAL
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA
HUMBERTO GUARDIA MENDONCA
VICE PRESIDENTE
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

Handwritten signature in blue ink over the stamp.
Dr. RICARDO NAPOLITANI
PRESIDENTE
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

Handwritten signature in blue ink over the stamp.
DIEGO PABLO POVOLO
VOCAL
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA



ES COPIA FIEL
DEL ORIGINAL



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio

MARTÍN R. STAEFE
Secretaría Ltrada
Comisión Nacional de
Defensa de la Competencia

31



BUENOS AIRES, 26 OCT 2015

VISTO el Expediente N° S01:0300258/2015 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS y sus agregados sin acumular N° S01:0018522/2002, N° S01:0029799/2002, N° S01:0050477/2002, N° S01:0156639/2002, N° S01:0159626/2002, N° S01:0163168/2002, N° S01:0178922/2002, N° S01:0218632/2002, N° S01:0251067/2002, N° S01:0273033/2002 y N° S01:0299567/2002 todos del Registro del ex MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN; N° S01:0159779/2006, N° S01:0488481/2007 y N° S01:0492269/2007 todos del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN; N° S01:0054652/2009, N° S01:0523173/2009, N° S01:0529904/2009, N° S01:0540468/2009, N° S01:0069878/2009 y N° S01:0348482/2010 todos del Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, y

CONSIDERANDO:

Que en los expedientes citados en el Visto la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado actualmente en la órbita de la SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, emitió los Dictámenes N° 575 de fecha 29 de octubre de 2007, N° 694 de fecha 17 de septiembre de 2010, N° 653 de fecha 14 de diciembre de 2009, N° 577 de fecha 23 de noviembre de 2007, N° 620 de fecha 5 febrero de 2009, N° 534 con fecha 6 de febrero de 2006, N° 679 de fecha 1 de julio de 2010, N° 652 de fecha 10 de

PROY-S01
12722

R

ES COPIA FIEL
DEL ORIGINAL



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio

MARTIN R. STAEFE
Secretaría Lejada
Comisión Nacional de
Defensa de la Competencia

531



diciembre de 2009, N° 648 de fecha 12 de noviembre de 2009, N° 578 de fecha 5 de noviembre de 2007, 584 de fecha 4 de febrero de 2008, N° 810 de fecha 24 de julio de 2013, N° 647 de fecha 30 octubre de 2009, N° 486 de fecha 22 de diciembre de 2004, N° 643 de fecha 21 de octubre de 2009, N° 449 de fecha 15 de marzo de 2004, N° 654 de fecha 18 de diciembre de 2009, N° 628 de fecha 23 de marzo de 2009, N° 669 de fecha 19 de abril de 2010, N° 753 de fecha 8 de agosto de 2012, recomendando se disponga el archivo de las actuaciones iniciadas conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

Que el suscripto comparte los términos de los citados dictámenes, a los cuales cabe remitirse en honor a la brevedad.

Que por razones de economía procesal y a fin de agilizar y optimizar los recursos del ESTADO NACIONAL y teniendo presente que el estado procedimental de los expedientes citados en el Visto comparten características similares, corresponde tratarlos de forma conjunta en la presente resolución.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, ha tomado la intervención que le compete.

Que el infrascripto resulta competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en los Artículos 18, 21, 31 y 58 de la Ley N° 25.156 y el Decreto N° 357 de fecha 21 de febrero de 2002 y sus modificaciones.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Ordénase el archivo de los Expedientes N° S01:0018522/2002, N°

PROY-S01
12722

1111
A-100

ES COPIA FIEL
DEL ORIGINAL



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio

MARTIN R. STREFE
Secretaría Letrada
Comisión Nacional de
Defensa de la Competencia



S01:0029799/2002, N° S01:0050477/2002, N° S01:0156639/2002, N°
S01:0159626/2002, N° S01:0163168/2002, N° S01:0178922/2002, N°
S01:0218632/2002, N° S01:0251067/2002, N° S01:0273033/2002 y N°
S01:0299567/2002 todos del Registro del ex MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN;
N° S01:0159779/2006, N° S01:0488481/2007 y N° S01:0492269/2007 todos del
Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN; N°
S01:0054652/2009, N° S01:0523173/2009, N° S01:0529904/2009, N°
S01:0540468/2009, N° S01:0069878/2009 y N° S01:0348482/2010 todos del
Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, conforme lo
dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

ARTÍCULO 2º.- Notifíquese a todas las firmas interesadas.

ARTÍCULO 3º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCIÓN N° 531

Lic. Augusto Costa
Secretario de Comercio
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

PROY-S01
12722



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Expte. N° S01: 0273033/02 (C.532) RAN/ ERN-GOI
BUENOS AIRES,

Atento a que con fecha 26 de octubre de 2.015, el SR. SECRETARIO DE COMERCIO dictó la Resolución SC N.º 531/15, y para una adecuada foliación del expediente de referencia, agréguese por secretaría letrada copia certificada la misma.

Por la voluminosidad del dictamen CNDC N.º 679/10, concédase un plazo adicional de 3 (días) para tomar vista del expediente.

Notifíquese, con copia de la Resolución SC N.º 531/15.

Dr. RICARDO NAPOLITANI
PRESIDENTE
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

