

De: Lopez, Juan David <JuanDavid.Lopez@bakermckenzie.com>

Enviado: jueves, 13 de marzo de 2025 17:07

Para: Luciano Chaparro <lchaparro@mincit.gov.co>; Rafael Augusto Ordoñez Rojas - Cont <rordonez@mincit.gov.co>

Cc: Meza, Ciro <Ciro.Meza@bakermckenzie.com>; Macias, Nicolas <Nicolas.Macias@bakermckenzie.com>; Negrao, Francisco <Francisco.Negrao@trenchrossi.com>; info <info@mincit.gov.co>

Asunto: Comentarios a hechos esenciales (versión pública)

Cordial saludo,

Adjunto los comentarios a los hechos esenciales, en su versión pública.

Un saludo,

Juan David López

Senior Associate, International Trade & Excise Tax.

Baker & McKenzie S.A.S.

Carrera 11 # 79 -35, Piso 9

Bogotá, D.C. 110221

Colombia

Tel: +57 601 634 1500

juandavid.lopez@bakermckenzie.com

**Baker
McKenzie.**

**CHAMBERS LATIN AMERICA AWARDS 2022, 2023 & 2024.
REGIONAL SOUTH AMERICAN PRACTICE OF THE YEAR**

bakermckenzie.com | [Facebook](#) | [LinkedIn](#) | [Twitter](#)

This message may contain confidential and privileged information. If it has been sent to you in error, please reply to advise the sender of the error and then immediately delete this message. Please visit www.bakermckenzie.com/disclaimer_bogota for other important information concerning this message.

Este mensaje puede contener información confidencial y privilegiada. Si el mismo ha sido enviado a Ud por error, responda por favor para informar el remitente sobre el error y después elimine inmediatamente este mensaje. Por favor visite www.bakermckenzie.com/disclaimer_bogota para otra información importante referente a este mensaje.

Señores
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

VERSIÓN PÚBLICA

Ref.: Comentarios sobre el Informe Técnico de Hechos Esenciales dentro de la investigación por dumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00.

Expediente: D – 105 – 01 – 133.

Exportador: Suzano S. A.

Juan David López Vergara, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi calidad de Apoderado Especial de Suzano S. A. (“SUZANO”, “la Compañía” o “mi representada”), sociedad debidamente constituida bajo las leyes de la República Federativa de Brasil, y dentro del plazo establecido por la Subdirección de Prácticas Comerciales de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (“MINCIT” o “la Autoridad”), me permito, por medio de este escrito, presentar mis comentarios sobre el Informe Técnico de Hechos Esenciales dentro de la investigación por dumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 (“el Informe Técnico”).

1. Oportunidad y procedencia:

En el correo mediante el cual el MINCIT remitió el Informe Técnico, se otorgó plazo hasta el 13 de marzo de 2025 para presentar comentarios. Dado que este escrito se presenta dentro de dicho plazo, es oportuno y procedente.

2. Comentarios:

2.1 Contrario a lo analizado por parte de la Autoridad, Suzano no ha incurrido en dumping del producto investigado.

Reposa en el informe técnico de hechos esenciales, la determinación del margen de dumping para Suzano. De acuerdo con la Autoridad, la información allegada por mi representada es representativa, teniendo en cuenta más de 205,000 transacciones de ventas en Brasil y a Colombia, aplicando la siguiente metodología:

(a) Para el margen de valor normal

1. Se eliminaron las cantidades y valor de la factura en “0”; y

2. De acuerdo con la información proporcionada por la Compañía en su respuesta al cuestionario y con los soportes probatorios correspondientes, se realizaron los siguientes ajustes al precio pagado en la factura de venta doméstica:
- a. Impuestos: Estos son pagados según un porcentaje del valor de la factura, dependiendo del impuesto. En este punto, menciona la Autoridad que se identificaron 54,094 transacciones bajo la condición de “Fracción PIS/COFINS reducida a cero Ley n10.996/2004, artículo 2.” Lo cual, según la Autoridad, implicaría que dichas transacciones están exentas de los impuestos PIS y COFINS. Adicionalmente, menciona la Autoridad que se identificó que estas transacciones en el valor bruto de la factura, denominado “Valor bruto ajustado (valor de factura menos valor de nota crédito”, ya tendrían descontado los impuestos aplicables, por lo que, deciden no descontar el valor del impuesto relacionados en la columna “Cuantía real de descuentos no deducidos en la factura – taxes (ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, PIS – Programa de Integração Social, COFINS – Contribuição para o Financiamento de Seguridade”. Para las demás transacciones se utilizó la información aportada en la columna anteriormente mencionada.
 - b. Costo de crédito: Se realizó multiplicando el valor consignado en la columna “costo de crédito” por los kilogramos de la factura.
 - c. Adicionalmente, conforme al escrito enviado por SUZANO, la Autoridad, realiza los ajustes con base en los *ratios* proporcionados¹ para las siguientes variables:
 - i. Reembolsos
 - ii. Cuantía del costo de seguro
 - iii. Regalías
 - iv. Cargos bancarios
 - v. Publicidad
 - vi. Gasto por pago tardío
 - d. En cuanto a los ajustes de *WAREHOUSE, TRANSFER FREIGHT, e INLAND FREIGHT*, considera la Autoridad que dichos costos no se encuentran en términos unitarios (R\$/Kg), por lo que para estos ajustes la Autoridad calculó el precio por kilogramo. Para esto, tomaron el valor de la factura menos los impuestos, y dividieron cada ajuste relacionado entre el precio unitario.

De acuerdo con lo anterior, la ecuación utilizada por la Autoridad para el cálculo del Valor Normal, se puede definir así:

¹ Los cuales como se menciona más adelante están basados en una información no actualizada.

$$\text{Valor Normal} = \frac{\text{Valor Bruto} - \text{Valor Nota Crédito} - \text{Impuestos} - \text{Costo de Crédito}}{\text{Kg de cada factura}} - \text{reembolsos} - \text{seguro} \\ - \text{regalías} - \text{cargos bancarios} - \text{publicidad} - \text{gasto por pago tardío} - \text{warehouse}^* \\ - \text{transfer freight}^* - \text{inland freight}^*$$

Para cada factura se le aplicó la tasa de cambio reportada por el Banco Central de Brasil para la fecha de cada una de éstas.

Una vez realizado lo anterior, el cálculo que obtuvo la Autoridad para el precio promedio ponderado transacción por transacción, fue de 1,18 USD/Kg.

(b) Para el margen de Exportación:

Para el inicio de la investigación se utilizó la información reportada por la DIAN con las declaraciones de importación para las fechas comprendidas entre el 10 de mayo de 2023 y el 9 de mayo de 2024. Para el caso del Informe Técnico, la Autoridad basa sus cálculos con la información aportada en la base de datos “Lista de ventas a Colombia” en la que se detallan 136 transacciones. Para el análisis del precio de exportación, la Autoridad siguió la siguiente metodología:

1. Se eliminaron las cantidades y valores de la factura “0” o negativas.
2. De acuerdo con la información proporcionada por SUZANO se realizan los siguientes ajustes al precio:
 - a. Costo del crédito
 - b. Cuantía del transporte terrestre en el país exportador
 - c. Costo de transporte desde la fábrica hasta el puerto
 - d. Costo de embarque
 - e. Costos indirectos
 - f. Costo del flete marítimo
 - g. Costo del seguro internacional

Según la Autoridad, la columna donde se detalla cada uno de los ajustes, no se encuentra en términos unitarios; por lo tanto, la Autoridad competente calculó los términos unitarios, dividiendo el valor de cada ajuste relacionado, entre el precio unitario de la transacción.

Siendo así, la Autoridad utilizó la siguiente ecuación para determinar el precio de exportación:

$$\text{Precio Exportación} = \frac{\text{valor factura} - \text{valor de nota crédito}}{\text{Kg por factura}} - \text{costo del crédito}^* - \text{transporte terrestre}^* \\ - \text{transporte fábrica a puerto}^* - \text{costo de embarque}^* - \text{costos indirectos}^* - \text{costo del flete marítimo}^* \\ - \text{seguro internacional}^*$$

Para cada factura se le aplicó la tasa de cambio reportada por el Banco Central de Brasil para la fecha de cada una de éstas.

Una vez realizado lo anterior, el cálculo que obtuvo la Autoridad para el precio promedio ponderado transacción por transacción, fue de 0,82 USD/Kg.

(c) Margen de Dumping:

Conforme con lo anterior, la Autoridad con el fin de obtener el margen de dumping absoluto, restó al valor normal el precio de exportación, y posteriormente dicha resta fue dividida entre el precio de exportación. De acuerdo con la metodología presentada por la Autoridad, ésta encuentra un margen de dumping relacionado a continuación.

Margen de dumping del papel fotocopia, clasificada bajo la subpartida arancelaria 4801.56.90.00 originarias de Brasil				
Periodo del dumping 10/05/2023 – 09/05/2024				
EMPRESA	VALOR NORMAL EXW USD/KG	PRECIO DE EXPORTACIÓN EXW USD/KG	MARGEN ABSOLUTO	MARGEN RELATIVO
SUZANO	1,18	0,82	0,36	43,90%
SYLVAMO	1,00	0,82	0,18	21,78%
Otros	1,44	0,99	0,45	45,45%

Fuente: Informe Técnico.

Es preciso anotar que en la presentación del 30 de octubre de 2024, la Compañía respondió el Requerimiento de Información de la Autoridad Investigadora, utilizando una metodología que permite una representación más precisa y detallada de los costos asociados a cada transacción. No obstante, a pesar de haber sido entregada dentro del plazo legalmente establecido, la información presentada no fue considerada por el MINCIT, lo que ocasionó una afectación significativa a SUZANO.

Como es de conocimiento de la Autoridad, los ratios no se encontraban normalizados por Kilogramo en la presentación original, sino por costo total en dicho anexo. Esto se explicó en la respuesta enviada el 30 de octubre a la Autoridad, en la página 12 como respuesta al numeral 1.12, “Para cada variable del anexo 13 se solicita explicar por qué los valores no coinciden con los registrados en la base de datos Ratios adj”, que se utilizan como insumo para construir los ajustes del valor normal” a lo que SUZANO respondió “la respuesta se anexa dentro de la carpeta compartida (“análisis económico dumping”)” en la que se mencionó el necesario ajuste en la

metodología para el cálculo de los ratios haciendo que estos efectivamente fuesen el factor del valor por kilogramo asociado a cada variable.

En específico, la otrora comunicación mencionaba lo siguiente:

Situación similar se desprende de la base de datos utilizada para el precio de exportación, puesto que en el Informe Técnico señalan como fuente de información la base de datos “Lista de ventas a Colombia” cuando en la respuesta del 30 de octubre, más específicamente en el anexo “análisis económico dumping” se menciona que la base de datos es la “Lista de Ventas a Colombia NV” contenido como Anexo 19. En dicha base, nuevamente como lo explica la respuesta enviada, los cambios en los ratios dan como resultado una normalización de los precios con respecto a los kilogramos.

Desconocemos las razones por las cuales la Autoridad desestimó dicha respuesta y no llevó a cabo los análisis conforme a las respuestas proporcionadas en relación con las preguntas solicitadas. En su lugar, optó por realizar el análisis utilizando datos obsoletos y en la que las proporciones utilizadas no son equiparables con los valores de las facturas, generando problemas irreconciliables en los resultados.

A este respecto, solicitamos que, en virtud del principio de igualdad, Suzano tenga la misma oportunidad que tuvo Sylvamo para presentar su información actualizada y que está sea valorada correctamente por la Autoridad Investigadora. De lo contrario, generaría un tratamiento desigual que vulneraría dicho principio. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que³:

“El principio de la igualdad es una de las garantías más importantes para todas las personas, pues impone al Estado y sus autoridades el deber de otorgarles el mismo trato y protección y, a su vez, les reconoce el goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades, eliminando cualquier forma de discriminación. En desarrollo del mismo, el Estado debe promover las condiciones para que dicho derecho sea real y efectivo y, además, adoptar medidas en favor de grupos objeto de discriminación o marginamiento. Por su parte, la jurisprudencia ha aclarado el alcance del principio de la igualdad para destacar que es objetivo y solo es predicable de la identidad entre iguales, pues se desvirtuaría si se aplicara entre desiguales. (...) En virtud de lo anterior, el principio de la igualdad implica que no se consagren en favor de algunas personas privilegios que no se conceden a otros que se encuentran en idénticas circunstancias. De esta forma, la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos”.

Por lo anterior, es fundamental que la información que Suzano presentó el 30 de octubre de 2024 sea evaluada de manera uniforme y objetiva, aplicando los mismos criterios y cálculos utilizados para otra de las partes en la investigación. Esto garantiza una decisión en condiciones de igualdad y evitaría tratamientos diferenciados que vulneren dicho principio. La aplicación de una metodología consistente protege la integridad del proceso y asegura una valoración justa de los datos. En consecuencia, la Autoridad Investigadora debe mantener estos criterios para garantizar la transparencia del procedimiento y el respeto a los derechos de todas las partes.

³ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, Concepto del 20 de marzo de 2018, Exp. 2362, CP. Álvaro Namen Vargas.

Así pues, la información presentada en esta fecha calcula la ponderación de cada variable según los ingresos y costos totales por centro de distribución. Esto refleja con mayor precisión la influencia de cada costo en el precio final, considerando las particularidades de cada operación.

La inclusión de los ratios ponderados en la base de datos, con base en sus centros de distribución se justifica por la necesidad de garantizar la coherencia y la transparencia del análisis, así como de obtener una mayor precisión en la determinación del margen de dumping, conforme a las condiciones y necesidades interpuestas por la Autoridad y las directrices en materia de derecho comercial internacional. Al alinear los cálculos con la información contenida en la nueva y ajustada base de datos “Ratios_adj”, se asegura la consistencia entre las diferentes fuentes de datos y se facilita no sólo la verificación de los resultados, sino también su peso en la operación y, por ende los costos intrínsecos de cada transacción.

Asimismo, como se mencionó en la comunicación del 30 de octubre, la inclusión de nuevas variables y el tratamiento detallado de los “costs externos”, contribuye a una representación más precisa de los factores que influyen en el precio, lo que resulta fundamental para la toma de decisiones informadas en el ámbito del derecho comercial internacional.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente no considerar la información enviada inicialmente en el cuestionario, específicamente la asociada a los anexos “Anexo 11”, “Lista de venta a Colombia”, “Ratios_adj” (versión inicial), y utilizar, por el contrario, la información aportada el 30 de octubre de 2024. Específicamente, las contenidas en los documentos denominados “Anexo 13”, “Lista de Ventas a Colombia NV”, y “Ratios_adj” (versión del 30 de octubre), dado que, como se mencionó en los anteriores párrafos, establecen la realidad de la operación en virtud de la información solicitada por parte de la Autoridad.

En segundo lugar, con respecto a la eliminación de las facturas en “0” para el cálculo del valor normal, equivalentes (en el Anexo 13) a 1,584 entradas (0.77% del total de las facturas), es pertinente mencionar que, se entiende, con base en información proporcionada por SUZANO que aquellas entradas que se encuentran en 0 son descuentos directos realizados a clientes. Es decir, es una cantidad que se vende en “0” pero que cuenta con valores asociados de producción, por lo que su valor transaccional sí puede ser “0” y por ende haber sido transado bajo dicho precio. Por lo anterior, para el caso de las ventas domésticas el cálculo realizado y presentado a la Autoridad debió contar con dichas facturas para el cálculo del promedio del valor normal, puesto que como se mencionó anteriormente, la venta existió y por ende existe una factura asociada a dicha venta.

Este mismo punto para el caso de las exportaciones es aún más relevante para el cálculo del precio de exportación. No sólo la Autoridad desestima los “0” sino que además elimina las facturas negativas. Esto hace que se pase de una base de datos con 136 observaciones a 109, una disminución del 19.9% de las facturas. De éstas, 7 hacen referencia a valores con “0” y las restantes 20 facturas cuentan con valores negativos. En este punto, en su momento, se determinó que las facturas negativas correspondían a devoluciones realizadas por los clientes. Esto implica que, en efecto, sí se llevó a cabo una venta, se acordó un precio por una cantidad específica de producto, y dicha cantidad tenía costos asociados. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el precio es el proceso de establecer un valor en el que la demanda y oferta de un ítem se encuentran. Por lo que los precios de mercado para las transacciones son

las cantidades de dinero que los compradores están dispuestos a pagar para adquirir algo de los vendedores en dicho mercado. Más específicamente, menciona el mismo FMI, el precio observado es el precio recolectado o reportado por una muestra de un producto o ítem entre los vendedores y los compradores.

Esta eliminación se encuentra en contravía de las disposiciones de la OMC. En el caso analizado por el Órgano de Apelación en la investigación de ropa de cama tipo algodón, se examinó el primer método bajo el Artículo 2.4.2 para establecer la existencia de márgenes de dumping, es decir, la comparación de un valor normal promedio ponderado con un promedio ponderado de los precios de todas las transacciones de exportación comparables.

El Órgano de Apelación encontró que la práctica de "reducción a cero" de las Comunidades Europeas era inconsistente con este método porque, entre otras cosas, al reducir a cero los márgenes de dumping negativos, las Comunidades Europeas no habían tomado en cuenta completamente la totalidad de los precios de algunas transacciones de exportación: "Al 'reducir a cero' los 'márgenes de dumping negativos', las Comunidades Europeas, por lo tanto, no tomaron en cuenta completamente la totalidad de los precios de algunas transacciones de exportación, a saber, aquellas transacciones de exportación que involucraban modelos de ropa de cama tipo algodón donde se encontraron 'márgenes de dumping negativos'. En cambio, las Comunidades Europeas trataron esos precios de exportación como si fueran menores de lo que realmente eran. Esto, a su vez, infló el resultado del cálculo del margen de dumping. Así, las Comunidades Europeas no establecieron 'la existencia de márgenes de dumping'"⁴.

La eliminación de las facturas con valores en cero y negativos por parte de la autoridad distorsiona significativamente el análisis. Para el cálculo del valor normal, estas facturas deben ser incluidas, puesto que representan ventas reales y tienen costos asociados. En el caso de las exportaciones, la exclusión de estas facturas genera una disminución del 19.9% en la base de datos, lo que implica un sesgo en el cálculo del precio de exportación. Este tratamiento inadecuado aumenta artificialmente el supuesto margen de dumping.

El hecho de que el cliente haya decidido realizar una devolución no implica que la venta no haya tenido lugar y que por ende los valores asociados no cuenten para el precio transado, que en este caso hacen referencia a los precios de exportación. Este mismo razonamiento resulta aún más preocupante cuando consideramos el tratamiento de los descuentos comerciales y los ajustes aplicados en las transacciones internacionales. No sólo se minimizan aspectos fundamentales de la operación, sino que la Autoridad procede a excluir una serie de facturas legítimas que reflejan ajustes acordados en el curso de una relación comercial. La eliminación de 15 facturas adicionales, que corresponden a ajustes por volumen y bonificaciones pactadas, demuestra una profunda falta de comprensión de las dinámicas del comercio internacional. Es inconcebible que se interpreten estos ajustes como irrelevantes para el cálculo del precio de exportación cuando, en realidad, son parte intrínseca de las negociaciones comerciales. La desestimación de estas transacciones no solo distorsiona el análisis estadístico, sino que los precios ajustados reflejan con mayor precisión la competitividad del producto en mercados internacionales. Al eliminar este componente clave, la Autoridad no sólo reduce artificialmente

⁴ Ver: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/anti_dumping_art2_jur.pdf. P. 92. Traducción propia.

el tamaño de la muestra, sino que crea un sesgo significativo que compromete la integridad del cálculo final del margen de dumping. Esta práctica, lejos de promover la transparencia y la equidad, genera una visión distorsionada del comportamiento de precios en el mercado internacional, y pone en entredicho la fiabilidad del análisis realizado.

Eliminar estas facturas sin duda representa un problema para el cálculo del margen de dumping, ya que no solo aumenta el sesgo en los valores considerados (109), sino que también disminuye sustancialmente el precio de exportación. Las decisiones tomadas por los clientes no deberían influir en el precio al que se vendió originalmente el bien, por lo que estas facturas debieron haber sido incluidas en el análisis para reflejar una imagen más precisa de las ventas reales.

En tercer lugar, menciona la Autoridad que no dedujo los valores PIS ni COFINS a 54,094 transacciones (26.3% del total de facturas). Alegan que la columna “valor bruto ajustado (valor de factura menos valor de nota crédito”, ya tienen descontado los impuestos aplicables. Esto no es cierto. De acuerdo con la información aportada en el Anexo 13, columnas Valor bruto de la transacción en la moneda de venta (N) y Valor bruto ajustado valor de factura menos valor de nota de crédito (V), la información es exactamente igual para el 100% de las facturas. Si lo que la Autoridad alega fuese cierto, existirían discrepancias entre las dos columnas. No sustraer el valor de dichos impuestos al 26.3% de las facturas evidentemente tiene un impacto en el valor normal, generando que éste tenga un mayor valor, y, nuevamente eleva el valor normal del bien.

En cuarto lugar, menciona la Autoridad lo siguiente:

*“En consecuencia, al valor de la transacción detallado en la columna “Valor bruto ajustado (valor de factura menos valor de nota de crédito)”, se le restó el concepto por impuestos y costo de crédito, luego, se estableció el precio unitario dividiendo dicho valor por los kilogramos. **Posteriormente, se le restaron los ajustes anteriormente mencionados en términos unitarios (reales por kilogramo)**”* (subrayado fuera de texto).

Se evidencia entonces que los valores de reembolsos se restaron en lugar de sumarse como descuentos. En las exportaciones, la Autoridad no incluyó las reducciones reales por descuentos, disminuyendo artificialmente el precio de exportación y distorsionando el análisis. En este sentido, se entiende respetuosamente que la Autoridad debe revisar y corregir su metodología para incluir adecuadamente los descuentos y reembolsos. Es crucial que los reembolsos se sumen al valor bruto ajustado y que se consideren todas las reducciones reales por descuentos al calcular el precio de exportación.

En quinto lugar, en relación con las ecuaciones, se observa que la autoridad competente no consideró las ventas indirectas (columna CK), los costos de External Storage Freight (columna CM) y External Storage Cost (columna CN). Estos valores, sumados a un 4% del precio total del valor normal que no fue deducido, afectaron el valor normal. Los valores mencionados fueron adjuntados en el Anexo 13 y señalados en la respuesta del 30 de octubre de la siguiente manera:

Para el caso del precio de exportación, la Autoridad no incluyó la información de la cuantía real de la reducción correspondiente a los descuentos no deducidos en la factura, equivalentes al 3% del precio de exportación que debería ser sumado debido a su característica de descuento. Con la información contenida en el Anexo 13 y la Lista de ventas a Colombia NV, teniendo en cuenta la totalidad de la información y omitiendo únicamente las variables que la Autoridad ignoró (ventas indirectas (columna CK), External Storage Freight (columna CM) y External Storage Cost (columna CN) para valores domésticos y cuantía real de la reducción (columna BB) para las exportaciones), el DM sería -3.81%⁵ y no 43.9%.

En último lugar, es menester reiterar que la información utilizada en la elaboración del Informe de Hechos Esenciales no corresponde a la proporcionada por SUZANO, lo cual genera un sesgo significativo en los análisis realizados por la autoridad investigadora. Esta discrepancia es especialmente evidente en los datos relativos a los ratios presentados en el Anexo 11, los cuales fueron debidamente normalizados para llevar a cabo un análisis robusto y coherente con la información aportada ajustada y actualizada. Esta situación, como se ha mencionado previamente, fue actualizada en la comunicación enviada el 30 de octubre de 2024, en respuesta al requerimiento de información emitido en el marco de la investigación antidumping sobre las importaciones de papel fotocopia bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, originarias de Brasil. Este requerimiento fue solicitado el 8 de octubre de 2024, y la respuesta proporcionada contiene la información correcta y actualizada, tal como se había exigido. Sin embargo, el hecho de que dicha actualización no haya sido considerada en el análisis final socava la validez de las conclusiones expuestas en el informe, afectando negativamente la precisión y objetividad del proceso investigativo.

En conclusión, se evidencia que el Informe Técnico no tuvo en cuenta la información actualizada entregada oportunamente por Suzano. Además, la Autoridad omite facturas que equivalen para el caso de las ventas domésticas al 0.77% del total y para las exportaciones al 19.9%, y que, al omitirlas, afectan negativamente el cálculo actualizado del margen de dumping de la Compañía.

⁵ Para este cálculo se restó la cuantía real de la reducción al valor del KG de la Lista de ventas a Colombia NV en reales. Para el caso del valor normal se restó (en vez de sumar) el reembolso y se dejaron por fuera de la ecuación las variables mencionadas. Posteriormente los valores se convirtieron a USD y dieron como resultado: VN: 0.96 USD/Kg y PE: 0.999 USD/Kg.

Omitir facturas con valor cero, y especialmente las facturas negativas, ignora la realización efectiva de una venta y los costos asociados a la misma. Esta práctica se encuentra en contravía de las disposiciones de la OMC. El haberlas eliminado genera sesgos que no reflejan con precisión la realidad de las ventas, ni mucho menos el precio transado afectando artificialmente los cálculos de los valores de exportación y doméstico.

Asimismo, el uso de información desactualizada introduce sesgos en el análisis, como lo demuestra el hecho de no descontar los impuestos PIS y COFINS en el 26.3% de las facturas, lo que afecta directamente el cálculo del valor normal. Además, la falta de deducción de la totalidad de los costos tiene implicaciones similares, al igual que no sumar los valores correspondientes a los descuentos al precio de exportación, lo que reduciría el margen de dumping calculado por la Autoridad.

En términos generales, consideramos que la Autoridad debe basar sus cálculos en la información suministrada, que está actualizada y normalizada, a nivel granular e individual, para obtener un margen de dumping que refleje la realidad del mercado y en especial el estado de las ventas para el periodo de análisis de SUZANO. Por lo tanto, es fundamental reiterar que la Autoridad debe recalcular el margen de dumping con la información actualizada considerando las apreciaciones expuestas en el presente documento, a fin de obtener un resultado acorde con la realidad del mercado y, en particular, con las condiciones específicas de Suzano. Debe recalarse que la información presentada por Suzano sigue los mismos criterios que la aportada por Sylvamo. Sin embargo, aunque Suzano la presentó con suficiente antelación, el MINCIT solo consideró la de Sylvamo, vulnerando así el principio de igualdad. En consecuencia, si no se tiene en cuenta la información de mi representada en igualdad de condiciones, se obtendría un margen de dumping positivo basado en datos incorrectos y no normalizados, lo que afectaría la precisión y objetividad del análisis y, además, podría dar lugar a la imposición de derechos antidumping injustificados en contra de Suzano.

2.2 Como lo manifiesta la Autoridad en el escrito de hechos esenciales, no existe una relación de causalidad entre el supuesto dumping y el daño alegado por la peticionaria:

Según el Informe Técnico de la Autoridad, hasta el segundo semestre de 2022, la producción nacional del producto objeto de investigación se destinó mayoritariamente al mercado interno, con exportaciones que representaron entre el 34,40 % y el 35,53 % de la producción total. A partir del primer semestre de 2023, la proporción exportable aumentó significativamente, alcanzando el 54,01 % en ese período y el 51,03 % en el segundo semestre, para luego disminuir al 45,09 % en el primer semestre de 2024. Este comportamiento sugiere un ajuste estratégico en respuesta a cambios en el mercado externo.

En cuanto a la producción de papel fotocopia atribuida a la RPN, se estima que, si destinara el 100 % de su capacidad instalada al mercado interno, podría cubrir en promedio el 144,37 % de la demanda nacional. No obstante, al considerar únicamente la capacidad efectivamente orientada al mercado local –excluyendo la porción exportable–, la cobertura promedio durante el período analizado fue del 90 %, cayendo al 61 % en el primer semestre de 2024, lo que evidencia una importante reducción en el abastecimiento nacional.

En este contexto, el MINCIT resalta diversos factores que ponen en duda la existencia de un nexo causal entre un supuesto dumping -inexistente- y el perjuicio a la producción nacional, siendo el incremento de las exportaciones uno de los elementos clave.

El análisis demuestra que la reducción de la participación de la RPN en el mercado nacional obedece a una estrategia comercial, no a prácticas de dumping. Durante el período evaluado, la RPN aumentó sustancialmente su proporción de producción destinada a la exportación, reduciendo así la oferta disponible para el mercado interno y perdiendo cuota local. La decisión de priorizar mercados internacionales en busca de mayor crecimiento y rentabilidad ha generado oportunidades para otros actores sin que ello implique competencia desleal.

Además, el testimonio de los representantes legales de SOLUCIONES MAF S.A.S. y COMERCIALIZADORA MAF S.A.S. confirma que la pérdida de participación de la RPN en el mercado nacional se debe a su decisión de incrementar sus exportaciones. Durante la audiencia del 21 de octubre de 2024, se afirmó que la RPN orientó la mayor parte de sus ventas al mercado internacional, desatendiendo a sus clientes locales. Este testimonio refuerza la conclusión de que se trata de una reorientación estratégica y no del impacto de importaciones desleales.

Como se mencionó arriba, la estrategia exportadora de la RPN ha generado un vacío en el suministro del producto en Colombia, obligando a los importadores a recurrir a proveedores extranjeros –especialmente de Brasil– para suplir la demanda interna. Así, la reducción en el abastecimiento local no responde a prácticas de dumping ni a precios artificialmente bajos, sino a la propia estrategia comercial de la RPN.

Por otra parte, la reducción marginal de 3,72 puntos porcentuales en la utilización de la capacidad instalada demuestra que la RPN mantuvo sus niveles productivos, destinando una mayor proporción de su producción a la exportación. La estabilidad en el uso de su capacidad operativa refuerza la conclusión de que la pérdida de cuota de mercado responde a una decisión deliberada de aumentar las exportaciones, y no a una ineficiencia productiva.

Debe mencionarse que durante el período investigado, el Grupo Empresarial Carvajal –integrado por CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y CARVAJAL S.A.– experimentó una reducción insignificante de su cuota en el mercado nacional. Específicamente, CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE perdió 15,47 puntos porcentuales, mientras que CARVAJAL S.A. ganó 9,02, lo que implica una disminución neta de tan solo 6,45 puntos, manteniéndose por encima del 70 % durante todo el período. Esto indica que el incremento en las importaciones investigadas no causó una pérdida sustancial de mercado para la RPN. En atención a lo anterior, no existe un nexo causal entre el presunto dumping y el daño a la producción nacional.

En este contexto, y como se señala en la Resolución 026 del 26 de febrero de 2019, emitida por la Autoridad, es indispensable demostrar dicho nexo para la imposición de medidas antidumping⁶:

“Aunque se encontró práctica de dumping en las importaciones de ácido cítrico clasificados bajo la subpartida 2918.14.00.00 originarias de la República Popular China,

⁶ Resolución Número 026 de 26 de febrero de 2019, “Por la cual se adopta la determinación final en la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 045 del 8 de marzo de 2018”.

*daño en algunos indicios económicos y en los indicadores financieros únicamente en el valor del inventario final del producto terminado de la rama de producción nacional representativa, **no se observó relación causal entre las importaciones investigadas a precios de dumping y el daño experimentado por la rama de producción nacional** (...)*". (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Lo anterior, encuentra respaldo en el pronunciamiento del Órgano de Apelación de la OMC en EE.UU. – Medidas Antidumping sobre Tubos para la Industria Petrolera en el que se señala que⁷:

*"... del artículo VI del GATT de 1994 y de las disposiciones mencionadas del Acuerdo Antidumping, así como del diseño y la estructura de dicho acuerdo en su conjunto, se desprende claramente que el Acuerdo Antidumping tiene como objetivo contrarrestar el dumping perjudicial y que un derecho antidumping solo puede imponerse y mantenerse si el dumping (debidamente establecido) causa un daño a la industria nacional. En ausencia de daño a la industria nacional, no existe justificación para imponer el derecho en primer lugar ni para mantenerlo en cualquier momento después de su imposición. **Por lo tanto, el nexo causal entre el dumping y el daño a la industria nacional es fundamental para la imposición y el mantenimiento de un derecho antidumping en virtud del Acuerdo Antidumping**"* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Más aún, debe resaltarse lo señalado por el Órgano de Apelación de la OMC en Colombia – Medidas Antidumping sobre Papas Fritas Congeladas, donde se deja claro que⁸: **"... los tres elementos necesarios para la imposición de una medida antidumping son la existencia de dumping, daño y un nexo causal entre ambos"**.

Así, es claro que, aunque el MINCIT sostiene la existencia de una presunta práctica de dumping por parte de la Compañía – lo cual en ningún caso refleja los datos efectivamente constantes de los autos –, para la imposición de derechos antidumping es indispensable establecer un nexo causal entre el dumping y el daño a la RPN. La aplicación de medidas antidumping requiere no solo evidenciar la existencia de dumping y daño, sino también demostrar de forma inequívoca la relación directa entre ambos elementos.

En el caso concreto, no se ha comprobado la existencia de dumping por parte de SUZANO y, aun si este se demostrara, no podría establecerse un nexo causal con el daño a la RPN, ya que este se origina en decisiones estratégicas de la propia RPN, incluyendo su orientación hacia el mercado externo.

Por ello, resultaría improcedente atribuir el perjuicio a la RPN a una supuesta práctica de dumping por parte de mi representada que, además, carece de vinculación directa con el daño observado, y por consiguiente, se entiende respetuosamente que la Autoridad debe abstenerse de imponer derechos antidumping definitivos en el marco de este proceso.

⁷ Informe del Órgano de Apelación de la OMC, EE.UU. – Medidas Antidumping sobre Tubos para la Industria Petrolera, párrafo 109.

⁸ Informe del Órgano de Apelación de la OMC. Colombia – Medidas Antidumping sobre Papas Fritas Congeladas, párrafo 7.12.

2.3 Del otro lado, queda en evidencia de que el daño a la RPN antecede a la supuesta práctica de dumping:

Conforme lo señalado en el Informe Técnico del MINCIT, existen elementos de juicio que indican que el deterioro de los indicadores económicos y financieros de la RPN se inició antes del período en el que se alega la práctica de dumping. En efecto, el comportamiento desfavorable en el mercado nacional se manifestó de manera anticipada, lo que evidencia una tendencia preexistente en la pérdida de competitividad y en la reducción de la participación interna. Esto sugiere que la situación de la RPN ya estaba comprometida previa a la investigación en curso.

El análisis comparativo realizado entre el período de referencia (primer semestre de 2021 a segundo semestre de 2022) y el período crítico (primer semestre de 2023 a primer semestre de 2024) evidencia que los indicadores ya mostraban un comportamiento desfavorable incluso antes del inicio del supuesto dumping. Esto confirma que la tendencia negativa en los indicadores no se origina en la práctica investigada, sino en factores previos, lo que debilita la argumentación de que el dumping sea la causa determinante del perjuicio a la producción nacional.

En este contexto, los precedentes de la OMC ofrecen una orientación clave para la evaluación de los efectos causales. El Órgano de Apelación de la OMC, al pronunciarse en Comunidades Europeas – Medidas Antidumping sobre Conexiones de Tubería o Tubos de Hierro Maleable, estableció que⁹:

“El análisis de causalidad debe incluir la evaluación de cualquier otro factor que esté causando daño a la industria nacional y que estos perjuicios no pueden ser atribuidos a las importaciones objeto de dumping.

(...)

[Por consiguiente,] las autoridades deberán examinar cualquier otro factor conocido que, al mismo tiempo, esté lesionando a la industria nacional, y los perjuicios ocasionados por estos otros factores no pueden ser atribuidos a las importaciones objeto de dumping”.

Este criterio impone la obligación de realizar una evaluación integral de todos los factores que inciden en el daño a la industria nacional, asegurando que no se atribuya automáticamente el deterioro al presunto dumping cuando existen otros elementos causales concurrentes.

De forma complementaria, al pronunciarse en E. E. U. U. – Medidas Antidumping sobre Ciertos Productos de Acero Laminado en Caliente enfatizó que¹⁰:

“A fin de que las autoridades s, al aplicar el Artículo 3.5, puedan asegurarse de que los efectos perjudiciales de otros factores conocidos no sean “atribuidos” a las importaciones objeto de dumping, deben evaluar adecuadamente los efectos perjudiciales de esos otros factores. Lógicamente, dicha evaluación debe implicar la separación y distinción de los

⁹ Informe del Órgano de Apelación de la OMC. Comunidades Europea – Medidas Antidumping sobre Conexiones de Tubería o Tubos de Hierro Maleable, párrafos 175 y 188.

¹⁰ Informe del Órgano de Apelación de la OMC. Comunidades Europea – Medidas Antidumping sobre Ciertos Productos de Acero Laminado en Caliente, párrafos 223 y 226.

efectos perjudiciales de los otros factores respecto de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping. Si los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping no se separan y distinguen adecuadamente de los efectos perjudiciales de los otros factores, las autoridades no podrán concluir que el daño que atribuyen a las importaciones objeto de dumping es realmente causado por estas y no por otros factores. Así, en ausencia de tal separación y distinción de los diferentes efectos perjudiciales, las autoridades no tendrían una base racional para concluir que las importaciones objeto de dumping están efectivamente causando el daño que, conforme al Acuerdo Antidumping, justificaría la imposición de derechos antidumping.

(...)

Para cumplir con el principio de no atribución previsto en [el Artículo 3.5], las autoridades deben realizar una evaluación adecuada del daño causado a la industria nacional por otros factores conocidos y deben separar y distinguir los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping de los efectos perjudiciales de esos otros factores”.

El análisis evidencia que el deterioro de la RPN se consolidó antes del supuesto periodo de dumping, demostrando que la RPN ya venía experimentando una pérdida de competitividad y una reducción en su participación interna. Esta situación preexistente sugiere que el daño no puede atribuirse de manera exclusiva a una, presunta, conducta desleal de SUZANO.

El contraste entre el período de referencia y el período crítico muestra que, a pesar del aumento en las exportaciones, la tendencia negativa se mantuvo, lo que apunta a la influencia de factores estructurales independientes de cualquier práctica de dumping. En particular, la demanda global de papel fotocopia ha disminuido de manera sostenida en los últimos años, impulsada por la digitalización y la transformación tecnológica en la gestión documento.

El avance de herramientas digitales ha permitido la creación, almacenamiento y distribución de documentos sin necesidad de impresión, consolidando formatos como PDF y DOC como estándares en el ámbito empresarial y académico. Asimismo, la comunicación se ha trasladado a plataformas digitales como el correo electrónico y aplicaciones colaborativas, reduciendo la necesidad de documentos físicos. La evolución de las impresoras hacia dispositivos multifuncionales con opciones de escaneo y almacenamiento digital ha reforzado esta tendencia, al igual que la adopción de sistemas de impresión bajo demanda, que optimizan el uso del papel y eliminan la necesidad de grandes volúmenes de almacenamiento.

Estos cambios estructurales han generado un impacto directo en la industria del papel, afectando a todos sus actores y contribuyendo a la caída de la demanda de manera independiente a cualquier variación en las exportaciones de SUZANO. Esto debilita la premisa de que el supuesto dumping sea la causa determinante del deterioro en los indicadores del mercado.

Los criterios establecidos por la OMC obligan a que se realice una evaluación integral de todos los elementos causales. Tal análisis requiere separar los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping de aquellos originados por otros factores, lo que en este caso permite identificar que el daño a la RPN no se debe exclusivamente a la conducta de dumping.

En consecuencia, la evidencia y los precedentes internacionales confirman que la situación de la RPN se debe fundamentalmente a tendencias preexistentes y a transformaciones estructurales en el mercado, lo que debilita la argumentación de que una, presunta, conducta desleal de la Compañía sea la causa principal del perjuicio a la producción nacional. Este análisis subraya la importancia de una evaluación diferenciada de los factores que afectan a la RPN, garantizando que cualquier determinación sobre el daño respete los principios de la OMC y evite atribuciones indebidas.

3. Conclusión:

El análisis de los factores que han impactado la participación de la RPN en el mercado nacional demuestra que el incremento de sus exportaciones ha sido determinante en la reducción de su oferta local. Durante el período investigado, la RPN priorizó la venta de su producción en mercados internacionales, lo que afectó la disponibilidad de bienes en el mercado interno sin que ello pueda atribuirse a prácticas desleales de competencia.

Asimismo, la estabilidad en la capacidad operativa de la RPN y los testimonios de representantes legales de empresas locales respaldan la conclusión de que la disminución de su participación en el mercado responde a una estrategia comercial deliberada y no a la incidencia de importaciones investigadas. Además, la reducción de la cuota de mercado del Grupo Empresarial Carvajal ha sido insignificante, lo que refuerza la falta de un impacto sustancial derivado de la entrada de productos importados.

Por otro lado, el deterioro de los indicadores económicos y financieros de la RPN se inició antes del período en el que se alega la existencia de dumping, lo que sugiere que la situación adversa de la RPN obedece a factores estructurales y no a la competencia de importaciones investigadas. En este sentido, no se ha comprobado la existencia de dumping por parte de SUZANO y, aun si este se demostrara, no podría establecerse un nexo causal con el daño a la RPN, ya que este se origina en decisiones estratégicas de la propia RPN, incluyendo su orientación hacia el mercado externo.

En consecuencia, los elementos analizados evidencian que el presunto dumping no ha sido la causa del perjuicio alegado por la RPN. La pérdida de participación en el mercado nacional responde a una política comercial que ha privilegiado la exportación, lo que ha generado espacios para otros actores sin que ello implique una competencia desleal.

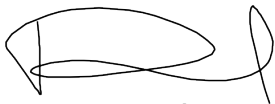
4. Solicitudes:

Con base en lo expuesto, solicito al MINCIT:

- 4.1 No considerar la información enviada inicialmente en el cuestionario, específicamente la asociada a los anexos “Anexo 11”, “Lista de venta a Colombia”, “Ratios_adj” (versión inicial), y utilizar, por el contrario, la información aportada el 30 de octubre de 2024. Específicamente, las contenidas en los documentos denominados “Anexo 13”, “Lista de Ventas a Colombia NV”, y “Ratios_adj” (versión del 30 de octubre), dado que establecen la realidad de la operación en virtud de la información solicitada por parte de la Autoridad;

- 4.2 Considerar los argumentos aquí presentados sobre las demás causas de daño que han afectado a la RPN, ya que corresponden a factores externos a un supuesto dumping, incluso previos al período de investigación;
- 4.3 En consecuencia, abstenerse de imponer derechos antidumping definitivos dentro de la investigación por dumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00.

Atentamente,



Juan David López Vergara
C. C. 1.020.759.308
TP. 273.704 del C. S. J.

De: José Francisco Mafla <jmafla@bu.com.co>

Enviado: jueves, 13 de marzo de 2025 18:43

Para: info <info@mincit.gov.co>; Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>

Cc: Gerardo Rafael Chadid Santamaria <gchadid@bu.com.co>; Jennifer Carolina Fernández Morales <cfernandez@bu.com.co>

Asunto: Comentarios al informe de hechos esenciales Carvajal Pulpa y Papel ZFPE. – Investigación de derechos antidumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00.

Bogotá D.C., 13 de marzo de 2025

Doctor

FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE PRÁCTICAS COMERCIALES

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Calle 28 No. 13ª – 15 Piso 16

info@mincit.gov.co

fmelo@mincit.gov.co

Bogotá

Expediente: D-105-01-133

Asunto: Comentarios al informe de hechos esenciales Carvajal Pulpa y Papel ZFPE.
– Investigación de derechos antidumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00.

JOSÉ FRANCISCO MAFLA RUIZ, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.948.242 de Bogotá, abogado titulado en ejercicio y portador de la tarjeta profesional No. 111.478 del C.S. de la J., actuando en calidad de apoderado especial de la compañía **CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S ZFPE** ("CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE"), tal como consta en el expediente. Por medio de la presente me permito aportar el documento de comentarios al informe de hechos esenciales de la investigación de derechos antidumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00.

Atentamente,

José Francisco Mafla

Socio | Partner



jmafla@bu.com.co · www.bu.com.co

+57-60-1-3462011 Ext.8231

+57-60-1-7442211 Ext.8231

Calle 70 Bis No. 4 - 41

Bogotá, Colombia

NIT: 800.134.536-3



Assistant:

Angie Rocío Cardozo

acardozo@bu.com.co

Información confidencial protegida por la reserva profesional del abogado. Si usted no es el destinatario del correo, por favor comuníquese de inmediato al remitente y proceda a destruirlo. En este evento, estará prohibida la retención, utilización, copia o divulgación por cualquier medio de la información que se encuentre en el mensaje y en sus archivos adjuntos. Se deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 y demás normas que la complementen, sustituyan o modifiquen, en caso de ser aplicable.

Confidential information protected by attorney-client privilege. If you are not the intended recipient of this e-mail, please notify the sender immediately and proceed to delete it. In such an event, the retention, use, copy or distribution of the information contained herein or in any attachments, by any means is strictly prohibited. Law 1581 of 2012 should be adhered to as well as any other complementary, substitute or modifications to the norms, in the case that they are applicable.

Bogotá D.C., 13 de marzo de 2025

Señores,
SUBDIRECCIÓN DE PRÁCTICAS COMERCIALES
DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
Calle 28 No. 13ª – 15 Piso 16
info@mincit.gov.co

Bogotá

Expediente: D-105-01-133

Asunto: Comentarios al informe de hechos esenciales - Investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, grado y efectos en la rama de producción nacional, de un supuesto “dumping” en las importaciones de papel fotocopia, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 originarias de Brasil.

JOSÉ FRANCISCO MAFLA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.948.242 y portador de la tarjeta profesional No. 111.478 del C.S. de la J., en calidad de **APODERADO ESPECIAL** de **CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S ZFPE** (“**CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE**”), tal como consta en el expediente. Por medio del presente escrito, me permito formular comentarios al Informe de Hechos Esenciales, con el fin de aportar elementos relevantes para la determinación de la existencia de dumping en las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil.

I. PRESUPUESTOS PROCESALES

1. Término

El artículo 2.2.3.7.6.16. del Decreto 1794 de 2020 dispone que:

“Dentro de un plazo de 2 meses contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución que adopta la determinación preliminar, la Autoridad Investigadora enviará a las partes interesadas intervinientes en la investigación, un documento que contenga los Hechos Esenciales que servirán de base para la decisión de aplicar o no medidas definitivas, para que en un término de 10 días expresen por escrito sus comentarios al respecto.”¹

Dado que el Informe de Hechos Esenciales fue notificado el 28 de febrero de 2025, el término para comentarlos vence el 13 de marzo de 2025, por lo que esta respuesta se presenta dentro del término legalmente establecido.

2. Competencia

De acuerdo con el artículo 2.2.3.7.1.1. del Decreto 1794 de 2022, la Dirección de Comercio Exterior a través de la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (la “Autoridad Investigadora” o la “Subdirección”) es la competente para conocer de este documento, considerando que el expediente D-105-01-133 reposa en la Subdirección.

¹ Decreto 1794 de 2020 (Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con medidas antidumping), Diario Oficial n.º 51.495, 18 de diciembre, art 2.2.3.7.6.16.

II. COMENTARIOS AL INFORME DE HECHOS ESENCIALES

1. Elementos que dan lugar a la imposición de medida antidumping

Tal como lo señala el propio Informe de Hechos Esenciales (el “Informe”), para la imposición de una medida antidumping la normativa exige que se configuren los siguientes elementos: (i) la representatividad de la Peticionaria, (ii) la similitud entre el producto importado y el nacional, (iii) la existencia de dumping, (iv) la existencia de daño importante y (v) un nexo causal entre el dumping y el daño.

Para el caso en concreto, tal como se encuentra demostrado en el expediente y lo constata la Autoridad Investigadora en el Informe, se han probado todos los elementos que dan lugar a la imposición de medidas antidumping en contra de las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, las cuales se presentan de manera sintética a continuación.

1.1. Representatividad

El Informe confirma que Carvajal Pulpa y Papel S.A.S. ZFPE, apoyada por Carvajal Pulpa y Papel S.A., posee más del 50% de la producción nacional en la rama de producto objeto de investigación (Informe, Sección 2.1). La Autoridad Investigadora verificó nuestra calidad de productores nacionales inscritos en el Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio y concluyó que la solicitud cumple los requisitos de representatividad establecidos en el Decreto 1794 de 2020.

Al respecto, el Informe aclara que Smurfit Kappa dejó de producir el producto objeto de investigación antes de que iniciara el período investigado, por lo cual no afecta la representatividad de nuestra solicitud. Así, Carvajal ratifica su legitimidad procesal para presentar esta investigación, pues cumple el estándar de más del 50% de la rama de producción nacional.

1.2. Similitud

El Informe determina la similitud entre el papel fotocopia que producimos en Colombia y aquel importado desde Brasil (Sección 2.2). El Informe señala que, aunque la materia prima empleada pueda provenir de bagazo de caña o de fibra de madera, las características finales de uso y la clasificación arancelaria coinciden plenamente, cumpliendo con el criterio de “producto similar” contemplado en el Acuerdo Antidumping de la OMC y en el Decreto 1794 de 2020.

De acuerdo con lo anterior, se ha dado cumplimiento con el requisito de similitud entre el producto importado y el de producción nacional.

1.3. Determinación de la existencia de una práctica de dumping

Reiteramos que la información recaudada y procesada por la Autoridad Investigadora demuestra que las importaciones de papel fotocopia provenientes de Brasil ingresan a precios de dumping. Según el Informe, se estableció un margen absoluto y relativo que evidencia el dumping (Sección 2.3.5). Para llegar a esta conclusión, el Informe realizó el cálculo del valor normal y el valor de exportación del papel fotocopia, en el mismo nivel comercial encontrando una práctica de dumping.

1.3.1. Determinación del valor normal

El Informe (Sección 2.3.3) explica la metodología empleada para determinar el valor normal de los fabricantes brasileños, consistente en la utilización de la información aportada por Suzano S.A (“Suzanno”), Sylvamo do Brasil LTDA (“Sylvamo do Brasil”) y Sylvamo Export.

Sobre la información aportada por Suzano, Sylvamo do Brasil y Sylvamo Export, en repetidas ocasiones CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE solicitó se levantará la confidencialidad de la información, o que se presentará un informe apropiado de la misma. Al respecto, la Autoridad Investigadora, señaló que al tratarse de información comercial, económica y financiera de las empresas no es susceptible de levantarse la confidencialidad. Sin embargo, es importante señalar que esto no exime a quien aporta la información de entregar un **resumen apropiado** de la información que se presenta, lo cual en este caso nunca sucedió. Al respecto, debemos aclarar que, si bien el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso establece un procedimiento para que se levante la confidencialidad, siendo sólo posible iniciar este proceso cuando es la autoridad quien ha decidido que la información es confidencial no antes de que se tome esta decisión, por lo que, no le era posible a CARVAJAL PULPA Y PAPEL recurrir a este mecanismo antes de la expedición del Informe de Hechos Esenciales.

A pesar de lo anterior, la Autoridad Investigadora calculó el valor normal con base en la información aportada por Suzano, Sylvamo do Brasil y Sylvamo Export, sobre esta metodología consideramos necesario aclarar lo siguiente:

- Para el caso de Suzano, si bien se eliminaron las operaciones de cantidad y valor de la factura en "0", la Autoridad Investigadora no se pronunció sobre la exclusión de aquellas operaciones que se realizaron con empresas vinculadas, las cuales no podrían ser consideradas como operación bajo condiciones normales de mercado.
No obstante la problemática en la metodología que se advierte, para el caso de Suzano la Autoridad Investigadora determinó un valor normal de 1,18 USD/Kg.
- Para el caso de Sylvamo do Brasil y Sylvamo Export, la Autoridad Investigadora no es clara en el Informe por cuanto no hay evidencia de una depuración de las operaciones realizadas, excluyendo operaciones con empresas vinculadas, o la eliminación de operación por debajo del costo.
No obstante, la problemática en la metodología que se advierte, para el caso de Sylvamo do Brasil y Sylvamo Export, la Autoridad Investigadora estableció un valor normal de 1,000 USD/kg.
- Para el caso de otras empresas exportadoras, se utilizó el valor normal calculado para Suzano más el promedio ponderado de los costos de transporte desde la Fabrica/Bodega al puerto y los costos de embarque en Brasil, para llevarlos a términos FOB. Si bien esta metodología adolece de los mismos problemas mencionados para el caso de Suzano, la Autoridad Investigadora calculó un valor normal de 1,44 USD/Kg.

1.4. Determinación del precio de exportación

Según el Informe (Sección 2.3.4), se tomaron como base tanto las declaraciones de importación de la DIAN como la documentación de ventas a Colombia reportadas por los exportadores. Se realizaron ajustes (fletes, seguros, gastos bancarios, etc.) para colocar ambos valores en un nivel comparable (ex fábrica). Los resultados confirmaron precios de exportación notoriamente más bajos que el valor normal.

En particular, se estima que para Suzano el precio de exportación se ubica en 0,82 USD/kg, mientras que para Sylvamo do Brasil y Sylvamo Export también se ubica en 0,82 USD/kg, evidenciando una tendencia de subvaloración frente al valor normal.

1.5. Margen de dumping

Tal como lo constata la Autoridad en el Informe, **las importaciones originarias de Brasil durante el periodo definido para la evaluación del dumping, 10 de mayo de 2023 al 9 de mayo de 2024, se han realizado a precios de dumping.**

Las exportaciones a precios de dumping se reflejan tanto en las exportaciones realizadas por Suzano, Sylvamo do Brasil, y Sylvamo Export, que en conjunto representan más del 70% de las exportaciones de papel fotocopia de Brasil a Colombia, como en las realizadas por otros exportadores.

Al comparar el valor normal y el precio de exportación en el nivel comercial ex - fábrica de papel fotocopia, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 originarias de Brasil, la Autoridad establece que entre el 10 de mayo de 2023 al 9 de mayo de 2024:

- Las exportaciones realizadas por SUZANO **se realizan a un margen de dumping promedio ponderado de 43,90%**. Tras registrar un valor normal de 1,18 USD/KG en el mercado interno de Brasil, y un precio de exportación a Colombia de 0,82 USD/KG, ambos precios en términos ex – fabrica.
- Las exportaciones realizadas por SYLVAMO **presentan un margen de dumping promedio ponderado de 21,78%**. Con un valor normal de 1,00 USD/KG y un precio de exportación de 0,82 USD/KG.
- Las exportaciones realizadas por los DEMAS EXPORTADORES **tienen un margen de dumping promedio ponderado de 45,45%**. Con un valor normal de 1,44 USD/KG y un precio de exportación de 0,99 USD/KG.

Tabla 1. Margen de dumping de las exportaciones de papel fotocopia de Brasil.

Empresas	Valor Normal EXW USD/KG	Precio de exportación EXW USD/KG	Margen absoluto	Margen relativo
SUZANO	1,18	0,82	0,36	43,90%
SYLVAMO	1,00	0,82	0,18	21,78%
DEMÁS EXPORTADORES	1,44	0,99	0,45	45,45%

Fuente: Informe Hechos Esenciales, p. 56-57.

Como se estableció anteriormente, el Informe (Sección 2.3.5) expone los márgenes de dumping encontrados. **Estos porcentajes confirman la práctica de dumping por parte de Brasil en perjuicio de la rama de producción nacional.**

2. Daño

El artículo 2.2.3.7.4.1. del Decreto 1794 de 2020 establece que “**(l) a determinación de la existencia del daño deberá fundarse en pruebas positivas y comprenderá el examen objetivo de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de bienes similares**”. Para lo anterior, la Autoridad deberá considerar entre otros, los siguientes aspectos:

- **El comportamiento de todos los factores e índices económicos que influyan en el estado de una rama de producción nacional.**
- **El volumen de las importaciones a precios de dumping, tanto en términos absolutos como relativos.**
- **El efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios, que podrá evidenciarse en los siguientes factores:** i) significativa **subvaloración de precios** del producto considerado en comparación con el precio del producto similar fabricado en Colombia; o, ii) si el efecto de tales importaciones es **disminuir de otro modo los precios en medida significativa**; o iii) **impedir en la misma medida el incremento que en otro caso se hubiera producido por parte de la rama de la producción nacional.**

Como consta en el expediente y en el Informe de la Autoridad, se han demostrado los elementos señalados por el Decreto 1794 de 2020, con los cuales se demuestra la existencia de daño sobre la rama de producción nacional de bienes similares de Papel Fotocopia, causada por el incremento de las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping.

El Capítulo 2.4 del Informe analiza las variables de daño. Como demuestra la Autoridad Investigadora, también se incluyen el descenso en el empleo, la caída en la productividad y la imposibilidad de incrementar precios en condiciones normales debido a la presión de las importaciones investigadas. Situaciones de mucha relevancia para que se configure el daño en razón a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil al precio de dumping.

2.1. Comportamiento de las importaciones

El Informe (Sección 2.4.2 y 2.9) señala un incremento sostenido de las importaciones brasileñas. Por ejemplo:

- Las importaciones totales de papel fotocopia crecieron 77,84% al comparar el período crítico (II semestre 2023 - I semestre 2024) con el período referente (I semestre 2021 - I semestre 2023).
- Las originarias de Brasil aumentaron 78,78% en el mismo lapso.
- Brasil concentra más del 98% de las importaciones totales, con volúmenes crecientes y precios competitivos.

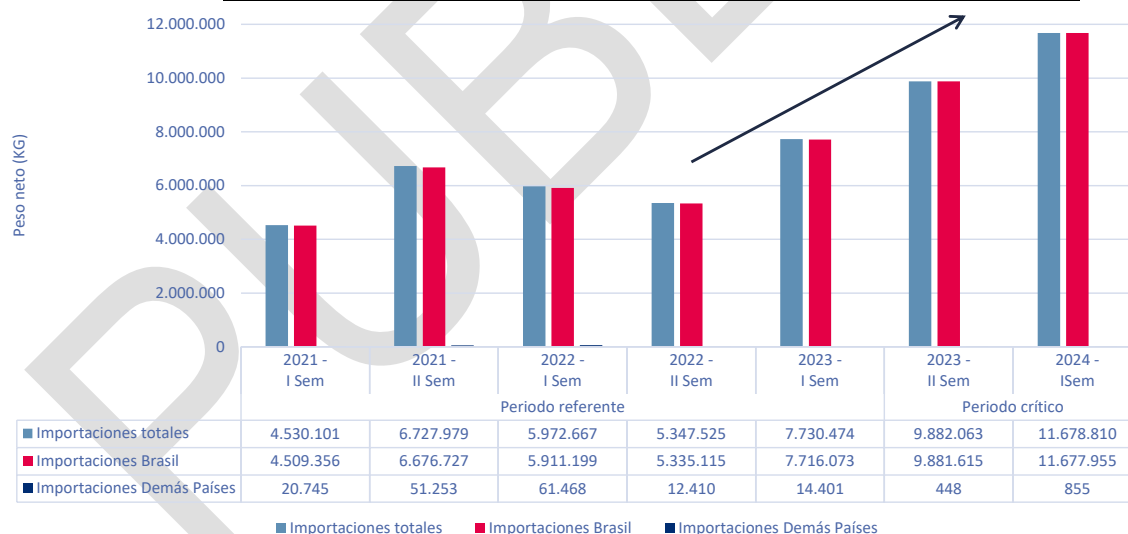
Este hecho consolida la idea de que el daño principal procede de las importaciones brasileñas a precio de dumping.

2.2. Volumen semestral de las importaciones totales de papel fotocopia

En concordancia con lo anterior, se observa que el periodo crítico analizado exhibe una notable subida en el volumen importado (Informe, sección 2.4.2). Ante la imposibilidad de Carvajal de competir contra precios subvalorados, su nivel de producción local orientado al mercado interno cae.

Como consta en el Informe, la Autoridad encuentra **desde el primer semestre de 2023 las importaciones originarias de Brasil han crecido de manera sostenida**, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Papel fotocopia: Importaciones semestrales del producto



Fuente: Elaboración a partir del Informe de Hechos Esenciales.

En palabras de la Autoridad:

“Entre el primer y segundo semestre de 2021, las importaciones originarias de Brasil crecieron en 48,06% pasando de un volumen de 4.509.355,99 kilogramos a 6.676.726,69 kilogramos, a continuación, en el primer semestre de 2022, las importaciones se contraen en 11,47% respecto al semestre anterior ubicándose en 5.911.199,05 kilogramos, seguido, en el segundo

semestre de 2022 se contraen en 9,75% pasando a 5.335.115,09 kilogramos. **Luego, presenta un cambio entre el primer semestre de 2023 y el primer semestre de 2024 cuando las importaciones investigadas presentaron crecimientos continuos; se ubicaron en 7.716.072,86 kilogramos en el primer semestre de 2023 creciendo 44,63% comparado con el semestre anterior; en el segundo semestre de 2023 el crecimiento fue de 28,07% ubicándose en 9.881.615 kilogramos; en el primer semestre de 2024 alcanza los mayores volúmenes de las importaciones investigadas, cuando los volúmenes alcanzaron la cifra de 11.677.954,80 kilogramos**” (Subraya fuera de texto, Autoridad, Informe, p. 62).

Por tanto, se evidencia que desde el primer semestre del 2023 las importaciones originarias de Brasil presentaron un crecimiento continuo, llegando a un máximo volumen de importación en el primer semestre de 2024. Adicionalmente, **en los últimos semestres analizados las importaciones del producto provienen casi exclusivamente de Brasil, razón por la que las importaciones provenientes de otros países de origen no pueden ser la causa del daño que evidencia la industria nacional.**

Adicionalmente, entre el periodo crítico (2023-II Sem a 2024-I Sem) y el de referencia (2021-I Sem a 2023-I Sem) definido por la Autoridad para la evaluación del daño, **la Autoridad evidencia que las importaciones originarias de Brasil crecieron 78,78%**, mientras que las de los Demás Países se contraen 97,97% en el mismo periodo. Adicionalmente, se evidencia que el crecimiento de las importaciones totales (77,84%) obedece exclusivamente al crecimiento de las importaciones originarias de Brasil.

Tabla 2. Papel fotocopia: Evolución promedio semestral de las importaciones entre el periodo de referencia y periodo crítico

	Periodo de referencia	Periodo crítico	Diferencia absoluta	Variación %
	2021-I Sem 2023-I Sem	a 2023-II Sem a 2024-I Sem		
Totales	6.061.749	10.780.436	4.718.687	77,84%
Brasil	6.029.694	10.779.785	4.750.091	78,78%
Demás Países	32.055	651	- 31.404	-97,97%

Fuente: Elaboración a partir del Informe de Hechos Esenciales.

Con lo anterior se evidencia que **las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping han crecido en términos absolutos y de manera significativa, no solo desde el segundo semestre de 2023, sino también en el primer semestre del mencionado año.**

2.3. Consumo nacional aparente

Según lo señalado por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales (páginas 72 a 79), **el Consumo Nacional Aparente (CNA) de Papel Fotocopia creció un 3,6% entre el periodo crítico y el de referencia.**²

Adicionalmente, en un contexto de mercado en expansión (3,60%), la Autoridad Investigadora demuestra que **las importaciones originarias de Brasil crecieron entre los mencionados periodos un 78,78%, mientras que el total de ventas de la empresa peticionaria (CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE) y de la que apoya la solicitud (CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S.), decrecieron en un 4,75%.** Adicionalmente, las importaciones

² Dado el comprobado crecimiento de la demanda de papel fotocopia no son ciertos los argumentos de productores/exportadores brasileños que indican que el daño a la rama de producción nacional se debe a una contracción en el consumo derivado de factores tecnológicos como la digitalización, la comunicación digital, entre otros, puesto que al menos durante el periodo de análisis el análisis riguroso de las cifras por parte de la Autoridad evidencia un crecimiento en la demanda.

originarias de los Demás Países decrecieron en un 97,77%, y el volumen de ventas de los demás productores nacionales en un 100%.

Así mismo, la Autoridad evidencia que **la participación de las importaciones de Brasil en la demanda nacional del producto creció 10,80 puntos porcentuales (“pp”) entre el periodo crítico y el de referencia, mientras que la participación conjunta de la empresa peticionaria y de la que apoya la solicitud en el CNA decreció en 6,45 pp.** A su vez, la participación de los demás productores nacionales en el CNA, así como la de los demás productores nacionales descendió en 0,08 y 4,27 pp, respectivamente. De acuerdo con las cifras señaladas, **la participación agregada de los productores nacionales cayó en 10,72pp.**

Tabla 3. Consumo Nacional Aparente y sus componentes: Variación porcentual en volumen, y variación absoluta en puntos porcentuales de la participación de cada componente en el CNA, periodo crítico vs. referencia

	Variación % del volumen		Variación absoluta en pp del volumen / CNA	
Total Consumo Nacional Aparente (CNA)	3,60%	↑		
Importaciones investigadas (Brasil)	78,78%	↑	10,80	↑
Importaciones demás países	-97,97%	↓	-0,08	↓
Ventas empresa peticionaria y empresa que apoya la solicitud	-4,75%	↓	-6,45	↓
Ventas demás productores nacionales	-97,97%	↓	-4,27	↓

Fuente: Elaboración a partir del Informe de Hechos Esenciales.

En conclusión, **en un mercado con un crecimiento moderado del 3,60%, los únicos beneficiados han sido los exportadores brasileños.** Las importaciones provenientes de Brasil han aumentado de manera significativa y pronunciada en un 78,78%, lo que les ha permitido ganar una participación adicional en la demanda de 10,80 pp. En contraste, la industria nacional, sin considerar las cifras de CARTÓN DE COLOMBIA S.A., ha sufrido una contracción preocupante sus ventas han caído un 4,75% y su participación en el CNA ha disminuido en 6,45 pp. Cabe destacar que, como lo señala la Autoridad Investigadora, el otro productor nacional, CARTÓN DE COLOMBIA S.A., produjo papel fotocopia solo hasta el primer semestre de 2022. En consecuencia, el Grupo Empresarial Carvajal, que incluye a CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S, se ha convertido en el único productor nacional de papel fotocopia que por ahora sigue participando en el mercado.

En este escenario, **con Brasil como proveedor de casi el 100% de las importaciones de papel fotocopia y el Grupo Empresarial Carvajal como el único productor nacional que queda, resulta imperativo defender a la industria nacional de las importaciones a precios de dumping provenientes de Brasil. Estas prácticas han generado un grave daño a la industria nacional, reflejado en la caída de los indicadores económicos y financieros. De mantenerse esta afectación, se pondría en riesgo el suministro a los consumidores de papel fotocopia, principalmente actores institucionales con una demanda inelástica, ya que las actividades que permitían sustituir el uso de papel por dispositivos digitales ya se han implementado, antes del periodo objeto de investigación, dejando una demanda restante que, en su mayoría, no puede ser reemplazada.**

2.4. Variables de la rama de producción nacional que presentan daño

La Autoridad Investigadora, de manera concreta, encuentra daño en:

- i) Volumen de producción orientada al mercado interno.
- ii) Ventas nacionales.
- iii) Participación de mercado.

- iv) Utilidad bruta y operacional.
- v) Productividad y uso de capacidad instalada.

Nuestra posición reitera que este daño NO se explica por otros factores como digitalización o exportaciones propias, sino principalmente por el dumping (Sección 2.4.5 y 2.4.6).

2.5. Indicadores económicos

Según lo evidencia la Autoridad Investigadora en el Informe de Hechos Esenciales **la industria nacional de papel fotocopia representada por CARVAJAL ZFPE evidencia daño importante al comparar la evolución de los indicadores económicos entre el periodo crítico y el de referencia, en los siguientes indicadores:**

- i) Volumen de producción orientada para el mercado interno: contracción de 18,03%.
- ii) Volumen de ventas netas nacionales: contracción de 18,00%.
- iii) Participación de las importaciones investigadas (Brasil) respecto al volumen de producción para el mercado interno: contracción de 23,05 pp.
- iv) Uso de la capacidad instalada: contracción de 3,72 pp. (Como se mostrará más adelante la contracción se presenta tanto en el uso de la capacidad instalada total, como la destinada para el mercado interno).
- v) Productividad: reducción de 9,94%
- vi) Empleo directo: contracción de 8,39%
- vii) Precio real implícito de ventas nacionales: reducción de 11,49%
- viii) Participación de las ventas nacionales en el Consumo Nacional Aparente: contracción de 15,47 pp.
- ix) Participación de las importaciones originarias de Brasil en el Consumo Nacional Aparente: contracción de 10,80 pp.

Es de anotar que a pesar de que no se evidenció daño en el comportamiento del salario real de los trabajadores, ni en el volumen de inventario final de producto terminado, **esto se debe dos claras estrategias:** i) La empresa ha priorizado mantener el poder adquisitivo de los trabajadores, lo que ha evitado afectar el salario real; y, ii) ante el rápido incremento de las importaciones desde Brasil a precios de dumping, cada vez con una mayor participación en el CNA y provocado una contracción en las ventas nacionales, la empresa se ha visto forzada a redirigir parte de su producción de papel fotocopia hacia el mercado de exportación, lo que le ha permitido atenuar el deterioro en su producción total, que registra una variación de -3,71% al comparar el periodo crítico y el de referencia, así como evitar el daño sobre el indicador del volumen de inventario final de producto terminado.

La decisión de destinar parte de la producción al mercado de exportación también responde a la toma de participación del producto importado del CNA, sumado a la imposibilidad de suspender la operación del molino. Lo anterior toda vez que se trata de una operación 24/7, y si se suspende la producción, el costo de reinicio de operaciones es considerable en términos económicos, lo que hace que una suspensión resulte poco viable desde el punto de vista financiero. Por lo que, es preferible destinar el producido a exportación, que a un mercado que no tiene capacidad de absorción/consumo del producto. Además, dicha suspensión provocaría una mayor reducción de la mano de obra de la empresa, generando efectos negativos adicionales en las zonas de influencia de las plantas de la compañía.

En la siguiente tabla se muestra, según los cálculos del peticionario, el comportamiento promedio de las variables económicas de la rama de producción nacional para el periodo de referencia y el periodo crítico, así como la variación entre ambos periodos y si se encuentra o no daño. En la última columna se presenta la información calculada por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

Tabla 4. Comportamiento promedio semestral de los indicadores económicos de la rama de producción nacional de Papel Fotocopia, periodo de referencia y periodo crítico

	Periodo de referencia 2021-I Sem a 2023-I Sem	Periodo crítico 2023-II Sem a 2024-I Sem	Diferencia absoluta	Variación %	Daño	Variación Informe Hechos Esenciales
Volumen de producción para el mercado interno (KG)				-18,11%	Si	-18,03%
Volumen de ventas netas nacionales (KG)				-18,00%	Si	-18,00%
Importaciones originarias de Brasil / Volumen de producción para el mercado interno*				23,12	Si	23,05pp
Volumen de inventario final de producto terminado (KG)				-63,26%	No	-58,52%
Uso de la capacidad instalada total (%)*				- 3,14	Si	NA
Uso de la capacidad instalada para mercado interno (%)*				- 9,36	Si	3,72pp
Productividad en kilos por trabajador (Vol. Producción mercado interno /número de empleados)				-10,01%	Si	-9,94%
Salario real mensual por trabajador + prestaciones (\$ miles)				2,62%	No	2,62%
Empleo directo (promedio mensual)				-8,39%	Si	-8,39%
Precio real implícito ventas nacionales (\$/KG en Estado de Resultados**				-13,16%	Si	-11,49%
Ventas nacionales / Consumo Nacional Aparente (%)*				- 15,47	Si	-15,47pp
Importaciones originarias de Brasil / Consumo Nacional Aparente (%)*				10,80	Si	10,80pp

Notas: *Variación en puntos porcentuales

** El precio real implícito de las ventas nacionales se calculó a partir del Índice de Precios al Productor (IPP) base Diciembre 2014=100 de Bienes Producidos y Consumidos para el CIU Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón. Disponible en BanRep (por divisiones según la procedencia de los bienes): [https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FDashboards_T%2FD_Estad%C3%ADsticas%2FEstad%C3%ADsticas&NQUser=publico&NQPassword=publico123&lang=es&page=Precios%20e%20inflaci%C3%B3n&pagina=%C3%8Dndice%20de%20precios%20del%20productor%20\(IPP\)](https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FDashboards_T%2FD_Estad%C3%ADsticas%2FEstad%C3%ADsticas&NQUser=publico&NQPassword=publico123&lang=es&page=Precios%20e%20inflaci%C3%B3n&pagina=%C3%8Dndice%20de%20precios%20del%20productor%20(IPP)) Para calcular el Consumo Nacional Aparente se consideró la información de importaciones calculada por la Autoridad, la información presentada por la empresa peticionaria y por la que apoya la solicitud, y se estimaron las ventas de CARTÓN DE COLOMBIA S.A. según las tasas de crecimiento señaladas por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

Fuente: Cálculos a partir de la información del Informe de Hechos Esenciales y la presentada por la empresa peticionaria.

En la mayoría de los indicadores se observan algunas diferencias a nivel decimal, las cuales podrían deberse al uso de un número distinto de decimales en los cálculos. Esto ocurre, por ejemplo, en el volumen de producción para el mercado interno y en la relación entre las importaciones investigadas y el volumen de producción para el mercado interno. Sin embargo, hay dos indicadores que merecen especial atención: el uso de la capacidad instalada total y el precio real implícito.

Según la Autoridad, el uso de la capacidad instalada en relación con la producción para el mercado interno — indicador que, de acuerdo con la Autoridad, “se obtiene de dividir el volumen de producción de papel fotocopiado para el mercado interno sobre el total de la capacidad instalada informada por la empresa para cada periodo” (Informe, pág. 94)— registró una reducción de 3,72 puntos porcentuales (pp) entre el periodo crítico y el de referencia. No obstante, **tras reconstruir los cálculos, se evidencia que la Autoridad en realidad calculó el uso de la capacidad instalada total, es decir, dividió el volumen total de producción de papel fotocopia sobre el total de la capacidad instalada. Al realizar este mismo cálculo, el peticionario encuentra una contracción de 3,14 pp entre periodos. Sin embargo, si se calcula el uso de la capacidad instalada exclusivamente para el mercado interno, la contracción es de 9,36 pp entre periodos, y no de 3,72 pp.**

En cuanto al precio real implícito, la Autoridad señala que utilizó el Índice de Precios del Productor (IPP) del DANE para analizar la evolución del precio en términos reales, encontrando una contracción real del precio de 11,49%. Sin embargo, al emplear específicamente el IPP de los Bienes Producidos y Consumidos para la Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón (clasificación CIIU), disponible en el Banco de la República³, que es un deflactor más pertinente que el IPP agregado, se evidencia una contracción real del precio de 13,16%.

2.6. Indicadores financieros

Respecto a los indicadores financieros, la Autoridad encuentra que al comparar el promedio semestral de los indicadores entre el periodo crítico y el de referencia de la rama de producción nacional de Papel Fotocopia, representada por la empresa peticionaria, **se evidencia daño grave en el desempeño de los TODOS los indicadores financieros analizados de la rama de producción nacional:**

- i) Margen de utilidad bruta: deterioro de 19,07 pp entre periodos
- ii) Margen de utilidad operacional: deterioro de 18,93 pp entre periodos.
- iii) Ingresos por ventas netas nacionales: contracción de 17,83% entre periodos.
- iv) Utilidad (pérdida) bruta: contracción de 95,86% entre periodos.
- v) Utilidad (pérdida) operacional: contracción de 122,85% entre periodos.

En la siguiente tabla se muestra, según los cálculos del peticionario, el comportamiento promedio de los indicadores financieros de la rama de producción nacional para el periodo de referencia y el periodo crítico, así como la variación entre ambos periodos y si se encuentra o no daño. En la última columna se presenta la información calculada por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

Como se observa en algunos indicadores se encuentran diferencias casi que a nivel decimal las cuales podrían deberse al uso de un número distinto de decimales en los cálculos.

Tabla 5. Comportamiento promedio semestral de los indicadores financieros de la rama de producción nacional de Papel Fotocopia, periodo de referencia y periodo crítico

	Periodo de referencia	Periodo crítico	Diferencia absoluta	Variación %	Daño	Variación Informe Hechos Esenciales
	2021-I Sem a 2023-I Sem	2023-II Sem a 2024-I Sem				
Margen de Utilidad Bruta (%) *				- 19,62	Si	-19,07pp

³[https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FDashboards_T%2FD_Estad%C3%ADsticas%2FEstad%C3%ADsticas&NQUser=publico&NQPassword=publico123&lang=es&page=Precios%20e%20inflaci%C3%B3n&pagina=%C3%8Dndice%20de%20precios%20del%20productor%20\(IPP\)](https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FDashboards_T%2FD_Estad%C3%ADsticas%2FEstad%C3%ADsticas&NQUser=publico&NQPassword=publico123&lang=es&page=Precios%20e%20inflaci%C3%B3n&pagina=%C3%8Dndice%20de%20precios%20del%20productor%20(IPP))

	Periodo de referencia	Periodo crítico	Diferencia absoluta	Variación %	Daño	Variación Informe Hechos Esenciales
	2021-I Sem a 2023-I Sem	2023-II Sem a 2024-I Sem				
Margen de utilidad operacional (%)*				- 19,45	Si	-18,93pp
Ingresos Ventas netas nacionales (miles \$)				-17,30%	Si	-17,30%
Utilidad bruta (miles \$)				-96,18%	Si	-95,86%
Utilidad operacional (miles \$)				-122,35%	Si	122,85%

*Variación en puntos porcentuales

Fuente: Cálculos a partir de la información del Informe de Hechos Esenciales y la presentada por la empresa peticionaria.

El análisis anterior muestra que **la Autoridad Investigadora determinó que casi la totalidad de los índices económicos y financieros de la rama de producción nacional evidencia daño grave, el cual coincide con el significativo incremento de las importaciones desde Brasil a precios de dumping.**

3. Efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios.

El numeral 3 del artículo 2.2.3.7.4.1. del Decreto 1794 de 2020, indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.3.7.4.1. Existencia de daño importante. La determinación de la existencia del daño deberá fundarse en pruebas positivas y comprenderá el examen objetivo de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de bienes similares. Esto se deberá realizar mediante el examen de los siguientes elementos: (...)

*3. **El efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios.** La Autoridad Investigadora tendrá en cuenta, entre otros factores, si ha habido una **significativa subvaloración** de precios del producto considerado en comparación con el precio del producto similar fabricado en Colombia, **o si el efecto de tales importaciones es disminuir de otro modo los precios en medida significativa o impedir en la misma medida el incremento que en otro caso se hubiera producido** por parte de la rama de la producción nacional.” (Decreto 1794, 2020. Subraya fuera de texto)*

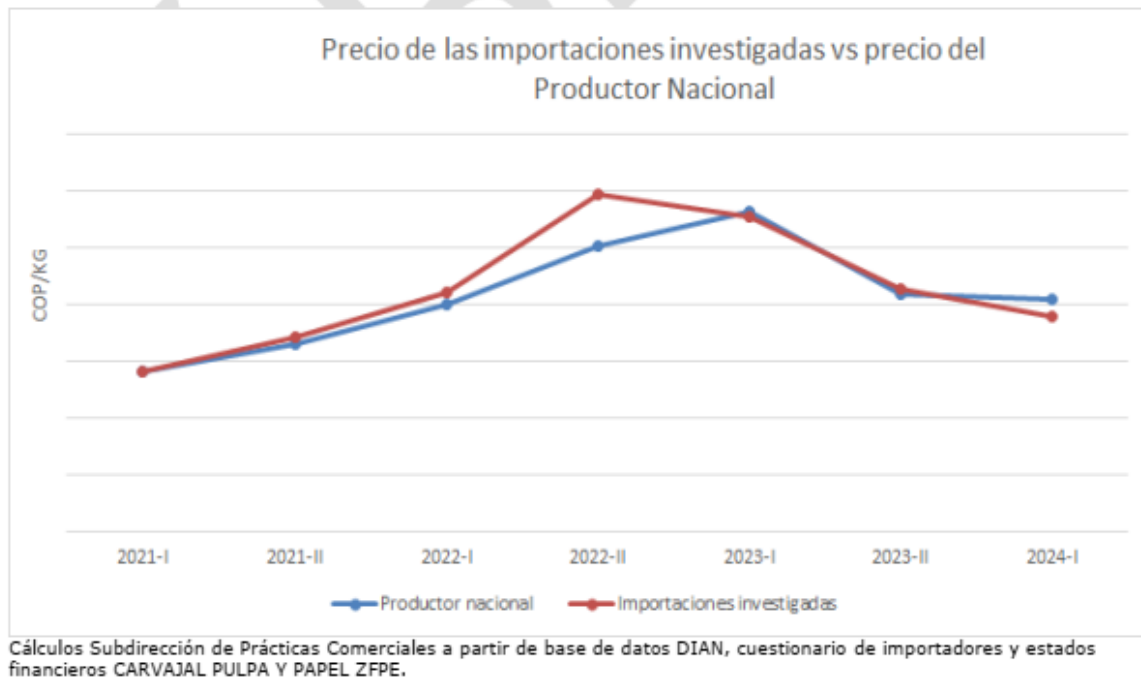
Por tanto, la Autoridad para analizar el efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios debe considerar si se presentan al menos alguno de los tres factores siguientes: i) **subvaloración** de precios del producto considerado en comparación con el precio del producto similar fabricado en Colombia; o, ii) **disminución de los precios de manera significativa debido a las importaciones a precios de dumping, que la OMC denomina como depresión de precios; o, iii) impedir el incremento de precios en la rama de producción nacional, lo que la OMC denomina como supresión de precios o contención de precios.**

Según los cálculos presentados por la Autoridad en el Informe Técnico Preliminar y replicados posteriormente en el Informe de Hechos Esenciales, en relación con los precios en términos nominales del producto nacional y de las importaciones investigadas de papel fotocopia, la Autoridad evidencia que:

*“Tanto el productor nacional como las importaciones investigadas muestran una tendencia ascendente desde el primer semestre de 2021 hasta alcanzar un máximo en el segundo semestre de 2022. **A partir del primer semestre de 2023, el productor nacional sigue aumentando, mientras que las importaciones investigadas empiezan a decrecer.** En el segundo semestre de 2023 y primer semestre del 2024, tanto el productor nacional como las importaciones investigadas presentan una caída en sus precios. (...)*

Durante la mayor parte del periodo analizado, las importaciones investigadas han mantenido precios superiores a los del productor nacional, con la excepción de primer semestre del año 2023 y 2024, donde el precio de las importaciones investigadas se encuentra por debajo del productor nacional en un 1,89% y 7,42% respectivamente (Subraya fuera de texto, Informe Hechos Esenciales, pág. 72).

Ilustración 1. Informe de Hechos Esenciales: Precio de las importaciones investigadas vs. precio del productor nacional



Periodo	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II	2023-I	2023-II	2024-I
Dif precio de las importaciones Brasil/Prod. Nal	-0,22%	3,42%	5,12%	18,13%	-1,89%	2,04%	-7,41%

Fuente: Informe de Hechos Esenciales, pag. 70-71

Por tanto, la Autoridad evidencia que existe subvaloración de precios en el primer semestre de 2024, y previamente en el primer semestre de 2023, semestre en el que las importaciones originarias de Brasil empezaron a contraer sus precios en términos nominales. Adicionalmente, señala que **el precio de la industria nacional presentó una tendencia creciente en términos nominales hasta el primer semestre de 2023, y luego una fuerte contracción a partir del segundo semestre del 2023, un semestre después del inicio de la contracción de los precios de Brasil.**

Lo anterior demuestra que la industria nacional debió responder a la baja de precios de Brasil para no perder su participación en el mercado, puesto que antes de la contracción del precio de las importaciones originarias de Brasil, la industria nacional ostentaba un precio inferior al de dichas importaciones, dado que, aunque Brasil era el principal proveedor de las importaciones colombianas de papel fotocopia, sus exportaciones a Colombia no se realizaban a precios de dumping antes del 2023.

*"[D]ebe llamarse la atención acerca de que en el segundo semestre de 2022 el precio de las importaciones investigadas estuvo por encima del precio de la peticionaria en un 18,13%. Sin embargo, **la peticionaria, aunque habría contado con ese considerable diferencial para ajustar sus precios al alza, mantuvo un nivel como el que venía ofreciendo**" (Subraya fuera de texto, Informe Hechos Esenciales, pág. 72)*

Cabe señalar que adicional al análisis de la subvaloración de precios realizado por la Autoridad en términos nominales, es necesario analizar también si se ha presentado una disminución de los precios de manera significativa debido a las importaciones a precios de dumping (depresión de precios) o, si se ha impedido el incremento de precios en la rama de producción nacional (supresión de precios o contención de precios).

Al complementar el análisis, y analizar la evolución del precio en términos reales, se encuentra como es lógico, **que la disminución de precios por parte de la industria nacional implica que esta NO ha podido incrementar los precios en términos reales, y por tanto las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping, han ocasionado una depresión nominal y real de los precios, y a su vez una contención de precios, pues incluso sean deteriorado en términos reales.**

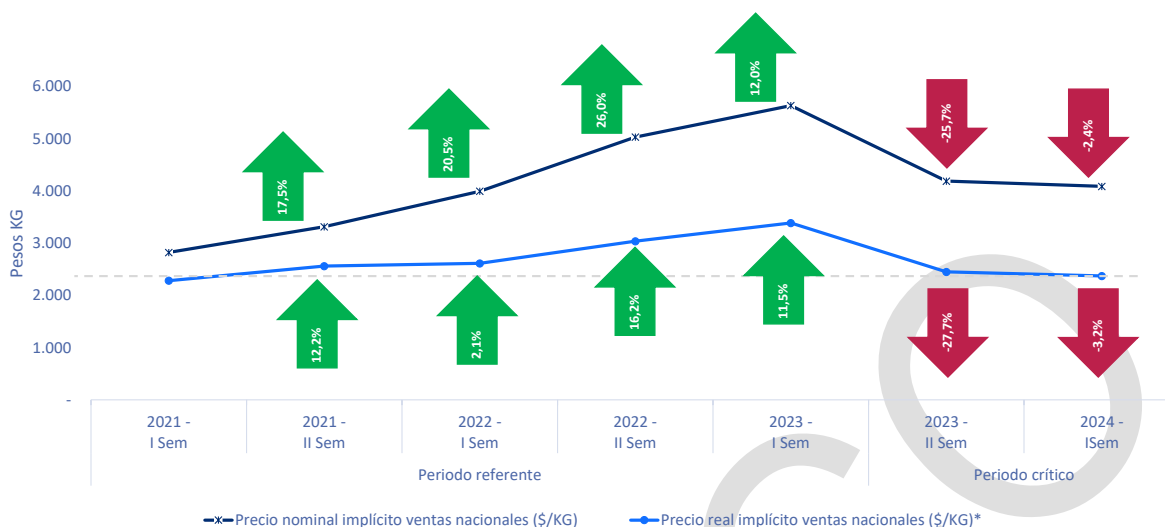
En la gráfica a continuación, se presenta la evolución del precio nominal implícito de las ventas nacionales (\$/KG) según la información de los Estado de Resultados presentada por el peticionario, así como el precio real implícito.⁴ **Se observa que, tanto en términos nominales como reales, el precio de las ventas nacionales presentó un comportamiento creciente hasta el primer semestre 2023 (periodo referente). A partir del segundo semestre de 2023, el precio de las ventas nacionales tanto en términos reales como nominales presentó decrecimientos significativos (periodo crítico).**

En términos nominales durante el periodo referente el precio implícito de las ventas nacionales creció 17,5% en 2021-II Sem comparado con el semestre anterior, 20,5% en 2022-I Sem, 26,0% en 2022-II Sem, y 12,0% en 2023-I Sem. A su vez, en el periodo crítico el decrecimiento del precio en términos nominales fue de 25,7% en 2023-II Sem comparado con el semestre anterior, y en 2024-I Sem el decrecimiento fue de 2,4%.

A su vez, en términos reales durante el periodo referente el precio implícito de las ventas nacionales creció 12,2% en 2021-II Sem comparado con el semestre anterior, 2,1% en 2022-I Sem, 16,2% en 2022-II Sem, y 11,5% en 2023-I Sem. Por tanto, durante el periodo referente el menor crecimiento real del precio se presentó en 2022-I Sem (2,1%), y el crecimiento real promedio semestral del periodo fue de 10,5%. A su vez, en el periodo crítico el decrecimiento real del precio de las ventas nacionales fue de 27,7% en 2023-II Sem comparado con el semestre anterior, y en 2024-I Sem el decrecimiento fue de 3,2%.

Gráfica 2. Precio productor nacional: precio en términos nominales y reales, y variación semestral

⁴ El precio real implícito de las ventas nacionales se calculó a partir del Índice de Precios al Productor (IPP) base diciembre 2014=100 de Bienes Producidos y Consumidos para el CIU Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón, disponible en el Banco de la República (por divisiones según la procedencia de los bienes). Disponible en: [https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FDashboards_T%2FD_Estad%C3%ADsticas%2FEstad%C3%ADsticas&NQUser=publico&NQPassword=publico123&lang=es&page=Precios%20e%20inflaci%C3%B3n&pagina=%C3%8Dndice%20de%20precios%20del%20productor%20\(IPP\)](https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FDashboards_T%2FD_Estad%C3%ADsticas%2FEstad%C3%ADsticas&NQUser=publico&NQPassword=publico123&lang=es&page=Precios%20e%20inflaci%C3%B3n&pagina=%C3%8Dndice%20de%20precios%20del%20productor%20(IPP))



Lo anterior evidencia que, para poder permanecer en el mercado, dado las crecientes importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil a precios de dumping, el peticionario ha tenido que disminuir los precios de sus ventas nacionales de manera significativa desde 2023-II Sem, impidiéndole incluso incrementar sus precios en términos reales, comprobando la existencia de depresión y contención de precios.

En el escrito presentado por CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE durante la audiencia, se expuso ante la Autoridad una serie de ejercicios contrafactuales cuyo objetivo era evidenciar el efecto de la depresión y contención de precios en la subvaloración del producto investigado. Aunque la Autoridad rechazó estos ejercicios bajo la consideración de que su análisis debía limitarse únicamente a hechos reales, cabe aclarar que dichos ejercicios se realizaron precisamente para demostrar que, en caso de que la empresa peticionaria hubiera mantenido sus precios en términos nominales o reales, la subvaloración de precios observada habría sido aún mayor. No obstante, como quedó demostrado en la audiencia, el papel fotocopia es considerado un commodity altamente sensible al precio, por lo cual no resultaba económicamente racional que la industria mantuviera sus precios ante el incremento significativo de importaciones desde Brasil a precios de dumping, pues dicha estrategia habría implicado una pérdida considerable de participación en el Consumo Nacional Aparente, o incluso la salida definitiva del mercado.

Los ejercicios contrafactuales que se presentaron a la Autoridad permiten evidenciar que si bien la Autoridad encuentra una subvaloración de precios de 7,42% en el 2024-I Sem, dicho valor podría haber sido mucho mayor, puesto que no considera la depresión o contención de precios como un efecto de las importaciones objeto de dumping. En este sentido, **los escenarios contrafactuales propuestos permiten analizar el impacto de la depresión y contención de precios en la subvaloración, evidenciando que, sin la disminución de los precios en términos nominales o reales, o con los incrementos que se hubieran producido por parte de la rama de la producción nacional de no existir importaciones a precios de dumping originarias de Brasil, la subvaloración se ubica entre 32,8% a 46,9%.**

- **Mantenimiento del precio de 2023-I Sem en términos nominales en 2023-II y 2024-I Sem**, la subvaloración de precios hubiese sido de **32,8%** en 2024-I Sem.
- **Mantenimiento del precio de 2023-I Sem en términos reales en 2023-II y 2024-I Sem**, la subvaloración de precios hubiese sido de **35,2%** en 2024-I Sem.
- **Incremento del 2023-II Sem y 2024-I en términos reales en 2,1%**, variación que corresponde al menor crecimiento real del precio de la industria nacional registrado en el periodo referente, la subvaloración de precios hubiese sido de **37,8%** en 2024-I Sem.

- **Incremento del precio de 2023-II Sem y 2024-I en términos reales en 10,5%**, cifra que corresponde al crecimiento promedio semestral real registrado en el periodo referente, la subvaloración hubiese sido de 46,9% en 2024-I Sem.

De esta forma se evidencia que para analizar el efecto de las importaciones de objeto de dumping sobre los precios, no se puede considerar la subvaloración de precios de manera aislada, sino que debe analizarse en conjunto con el efecto de las importaciones objeto de dumping en la disminución significativa de los precios (depresión de precios), así como la imposibilidad de la industria nacional de incrementar precios en términos reales (supresión o contención de precios), ambos factores que impactan la subvaloración.

Por último, **la contención de los precios de la industria nacional, debido a que las importaciones a precios de dumping han impedido aumentos del precio en términos reales que de otro modo se habría producido, se evidencia en el incremento de la relación entre el costo y el ingreso de las ventas nacionales.**

Tal como se observa en la siguiente tabla, si bien entre el periodo crítico y el referente, el ingreso por ventas se contrajo en 17,30% y el costo neto de ventas se incrementó en 4,55%, la relación entre el costo y el ingreso por ventas se incrementó en 19,62%, tras pasar de [REDACTED], es decir, casi el 100% del ingreso por ventas de papel fotocopia corresponde a costos, dejando sin utilidad la operación.

Tabla 6. Papel fotocopia: Promedio semestral del ingreso por ventas y el costo de producción de la industria nacional

	Periodo referente 2021-I Sem a 2023-II Sem	Periodo crítico 2023-I Sem a 2024-I Sem	Diferencia absoluta	Variación absoluta en pp
Ingresos Ventas netas nacionales (miles \$)	[REDACTED]		-	17,30% ↓
Costo neto de ventas (miles \$)	[REDACTED]			4,55% ↑
Costo / Ventas (%)*	[REDACTED]			19,62 ↑

*Variación en puntos porcentuales

Fuente: Cálculos a partir de la información presentada por la empresa peticionaria.

Las cifras anteriores, permiten concluir que la relación entre el costo de los productos vendidos y el ingreso por ventas aumentó, comportamiento que evidencia que **la industria nacional está teniendo cada vez más dificultades para trasladar los aumentos de los costos en forma de aumentos de precios, puesto que las importaciones a precios de dumping han generado una depresión y contención de precios por parte de la industria nacional.**

4. Desempeño general de la rama de producción nacional: análisis situación financiera total empresa Carvajal Pulpa y Papel S.A.S ZFPE

Las conclusiones del Informe (2.4.5.3) muestran que incluso al examinar el desempeño global, Carvajal ve mermada su capacidad de atender al mercado local de manera rentable y de mantener márgenes suficientes que garanticen una operación sostenible en el tiempo. La estructura financiera de Carvajal se ha visto castigada, con detrimento en la utilidad neta y en la capacidad de reunir capital.

5. Conclusión del análisis total de la empresa (de Carvajal Pulpa y Papel S.A.S ZFPE)

El Informe (2.4.5.3) concluye que factores como la reducción de la utilidad operacional y neta, la disminución de la liquidez y la depreciación del patrimonio de la compañía confirman la severa afectación experimentada. Ello armoniza con la existencia de incrementos en las importaciones a precios dumping que presionan hacia la baja los precios en el mercado nacional.

6. Relación causal

El Decreto 1794 de 2020, en su artículo 2.2.3.7.4.1, establece los criterios para determinar la existencia de daño. En este contexto, se destaca el siguiente elemento:

“3. El efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios. La Autoridad Investigadora tendrá en cuenta, entre otros factores, si ha habido una significativa subvaloración de precios del producto considerado en comparación con el precio del producto similar fabricado en Colombia, o si el efecto de tales importaciones es disminuir de otro modo los precios en medida significativa o impedir en la misma medida el incremento que en otro caso se hubiera producido por parte de la rama de la producción nacional.” (Subrayado y negrilla por fuera del texto original)⁵

En el caso de CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE, como ya se, **la empresa ha cumplido con los elementos establecidos en la norma para determinar el daño.** Es evidente que, al verse obligada a disminuir sus precios y a limitar cualquier posible incremento debido a la competencia desleal, CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE sufre un daño claro a que se ve reflejado en sus estados financieros, dichas pérdidas concuerdan con el momento objeto de esta investigación, lo que permite entender que **es la importación de papel fotocopia a precios de dumping lo que termina afectando seriamente los resultados financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE y amenazando su propia existencia.**

- **Importaciones a precios de dumping**

Como se expuso previamente, al comparar el valor normal y el precio de exportación ambos en términos ex fábrica, la Autoridad evidencio que, entre el 10 de mayo de 2023 al 9 de mayo de 2024, el margen de dumping de las exportaciones de Brasil a Colombia de papel fotocopia es de 21,78% para el proveedor brasilero SYLVAMO, 43,90% para SUZANO y 45,45% para los demás proveedores.

- **Incremento de las importaciones**

Incremento de las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping. De acuerdo con la información de importaciones calculada por la Autoridad, se encuentra que entre el denominado el periodo crítico (2023-II Sem a 2024-I Sem) y el de referencia (2021-I Sem a 2023-I Sem), las importaciones totales del Producto crecieron en 77,84%, mientras que **las importaciones originarias de Brasil crecieron en 78,78%.**

Adicionalmente, Brasil es el principal proveedor del producto, con casi el 100% de las importaciones, por lo cual no pueden ser las importaciones marginales provenientes de otros países las causales del daño.

- **Reconfiguración de la composición del Consumo Nacional Aparente**

El incremento de las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping ha causado una reducción en la participación de los productores nacionales en el Consumo Nacional Aparente (CNA). Entre el denominado periodo crítico y el de referencia **la participación conjunta de las ventas de la empresa peticionaria y empresa que apoya la solicitud en el CNA cayó en 6,45 pp, la participación agregada de los productores nacionales cayo en 10,72 puntos porcentuales, mientras que las importaciones originarias de Brasil incrementaron su participación en el CNA en 10,80 pp.**

Adicionalmente, es de anotar que esta reconfiguración se presenta en un mercado en expansión puesto que el CNA crece en 3,63% entre el periodo crítico y el de referencia. Es decir, **las cifras evidencian que en un**

⁵ Decreto 1794 de 2020, artículo 2.2.3.7.4.1, numeral 3

mercado en expansión de papel fotocopia, las importaciones originarias de Brasil están cubriendo no sólo la nueva demanda, sino que también están desplazando las ventas de los productores nacionales.

- **Daño grave en indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional**

En ese sentido, **es atribuible a las importaciones provenientes de Brasil a precios de dumping la disminución en las ventas de la rama de producción nacional**, presentándose un **daño grave en casi todos los indicadores económicos y en todos los indicadores financieros** de la rama de producción nacional, representada por la empresa peticionaria:

▪ **Indicadores económicos que presentan daño grave:**

- i) Volumen de producción para el mercado interno;
- ii) Volumen de ventas netas nacionales;
- iii) Relación de las importaciones originarias de Brasil respecto al volumen de producción para el mercado interno;
- iv) Uso de la capacidad instalada total;
- v) Uso de la capacidad instalada de producción para el mercado interno;
- vi) Productividad;
- vii) Empleo directo;
- viii) Precio real implícito de ventas nacionales;
- ix) Participación de las ventas nacionales en el Consumo Nacional Aparente; y,
- x) Participación de las importaciones originarias de Brasil en el Consumo Nacional Aparente.

▪ **Indicadores financieros que presentan daño grave:**

- i) Margen de utilidad bruta;
- ii) Margen de utilidad operacional;
- iii) Ingresos por ventas netas nacionales;
- iv) Utilidad (pérdida) bruta; y,
- v) Utilidad (pérdida) operacional.

- **Efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios**

Como quedó evidenciado, para poder permanecer en el mercado, dadas las crecientes importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil a precios de dumping, el peticionario ha tenido que disminuir los precios de sus ventas nacionales de manera significativa desde 2023-II Sem (comportamiento que se presentó un semestre después de la reducción de precios de las importaciones originarias de Brasil). **En este contexto, para analizar el efecto de las importaciones de objeto de dumping sobre los precios, se debe considerar no sólo la subvaloración de precios, sino también el efecto de las importaciones objeto de dumping en la disminución significativa de los precios (depresión de precios), así como la imposibilidad de la industria nacional de incrementar precios en términos reales (supresión o contención de precios).**

Por tanto, al no considerar la depresión de precios como un efecto de las importaciones objeto de dumping, la subvaloración de precios es de -7,4% en 2024-I Sem. Sin embargo, con los ejercicios presentados se demuestra que, **sin la disminución de los precios en términos nominales o reales, o con los incrementos que se hubieran producido por parte de la rama de la producción nacional de no existir importaciones a precios de dumping originarias de Brasil, la subvaloración se ubicaría entre 32,8% a 46,9%.**

Adicionalmente, la contención de los precios de la industria nacional, debido a que las importaciones a precios de dumping han impedido aumentos del precio en términos reales que de otro modo se habría producido, se evidencia en la relación entre el costo y el ingreso de las ventas nacionales. Como se mostró en el numeral anterior, las cifras permiten evidenciar que **la industria nacional está teniendo cada vez más dificultades para**

trasladar los aumentos de los costos en forma de aumentos de precios, golpeando de forma significativa la utilidad de la operación.

▪ **Análisis de otras posibles causas de daño**

En el Informe de Hechos Esenciales, la Autoridad investigadora analizó otras posibles causas de daño de la industria nacional, sobre algunas de ellas a continuación se realizan algunos comentarios.

▪ **Resultados de las exportaciones**

La Autoridad señala que:

*“En general, la actividad productiva de la rama de producción nacional del producto objeto de investigación estuvo orientada al mercado local hasta el segundo semestre de 2022. Se observa que en ese periodo el volumen de exportaciones dentro de total de producción participaba entre el 34,40% y 35,53%. **Sin embargo, en el primer y segundo semestre de 2023 dicha participación aumentó sustancialmente a 54,01% y 51,03%, respectivamente.** En el primer semestre de 2024 representó el 45,09% del total de producción” (Subraya fuera de texto, Informe Hechos Esenciales, pág. 104).*

El incremento en la participación de las exportaciones en la producción durante el primer y segundo semestre de 2023 (54,01% y 51,03%, respectivamente) coincide con el crecimiento de las importaciones originarias de Brasil. Según la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales, desde el primer semestre de 2023, las importaciones de papel fotocopia provenientes de Brasil han registrado incrementos sostenidos. En el primer semestre de 2023, las importaciones desde Brasil crecieron un 44,63% en comparación con el semestre anterior, mientras que en el segundo semestre de 2023 el crecimiento fue del 28,07%.

Si se compara la variación entre el denominado período crítico y el período de referencia, **se evidencia que las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping crecieron en un 78,78% entre ambos periodos. Esta situación provocó una contracción del 18% en las ventas nacionales de la empresa peticionaria.**

Bajo este panorama y como parte de su estrategia comercial para enfrentar las importaciones a precios de dumping, la empresa peticionaria decidió redirigir parte de su producción de papel fotocopia hacia el mercado de exportación. Esta decisión **permitió un crecimiento de las exportaciones del 18,86% entre el periodo crítico y el de referencia, lo que ayudó a mitigar el impacto negativo en la producción total causado por las importaciones de Brasil. Esta estrategia se refleja en los indicadores económicos de la empresa, puesto que mientras la producción destinada al mercado interno se contrajo en un 18,11%, la producción total solo registró una disminución del 3,71%.**

Es importante señalar que **los indicadores económicos y financieros analizados para evaluar el impacto de las importaciones a precios de dumping en la industria nacional corresponden exclusivamente a la información de las ventas del peticionario en el mercado interno (ver indicadores económicos y financieros).** Por lo tanto, el daño identificado en la industria nacional refleja únicamente la situación del mercado nacional, sin que sea posible atribuir dicho daño a las exportaciones de la empresa. Máxime cuando las exportaciones han sido parte de una estrategia comercial para hacer frente a los precios de dumping y al aumento de las importaciones desde Brasil, registrado desde el primer semestre de 2023.

6.1. **Capacidad de satisfacción del mercado**

En el Informe de Hechos Esenciales, la Autoridad señala lo siguiente:

“Si se considera la rama de producción nacional de papel fotocopia objeto de investigación está constituida por CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE, utilizando toda su capacidad

instalada para destinar su producción al mercado interno **la peticionaria tendría la capacidad de abastecer todo el mercado nacional, que en promedio fue de 144,37%**

Sin embargo, al analizar la capacidad instalada destinada al mercado interno, esto es, sin contar con el porcentaje destinado a exportaciones, la peticionaria tendría la capacidad de abastecer el mercado en promedio en un 90% de todo el periodo analizar. Es importante destacar que, **desde esta perspectiva, en el primer semestre de 2024 la peticionaria solo habría tenido la capacidad de abastecer el 61% del mercado**" (subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 104-105).

Sin embargo, los cálculos realizados por la Autoridad presentan errores metodológicos, que le implica llegar a conclusiones erróneas, a saber:

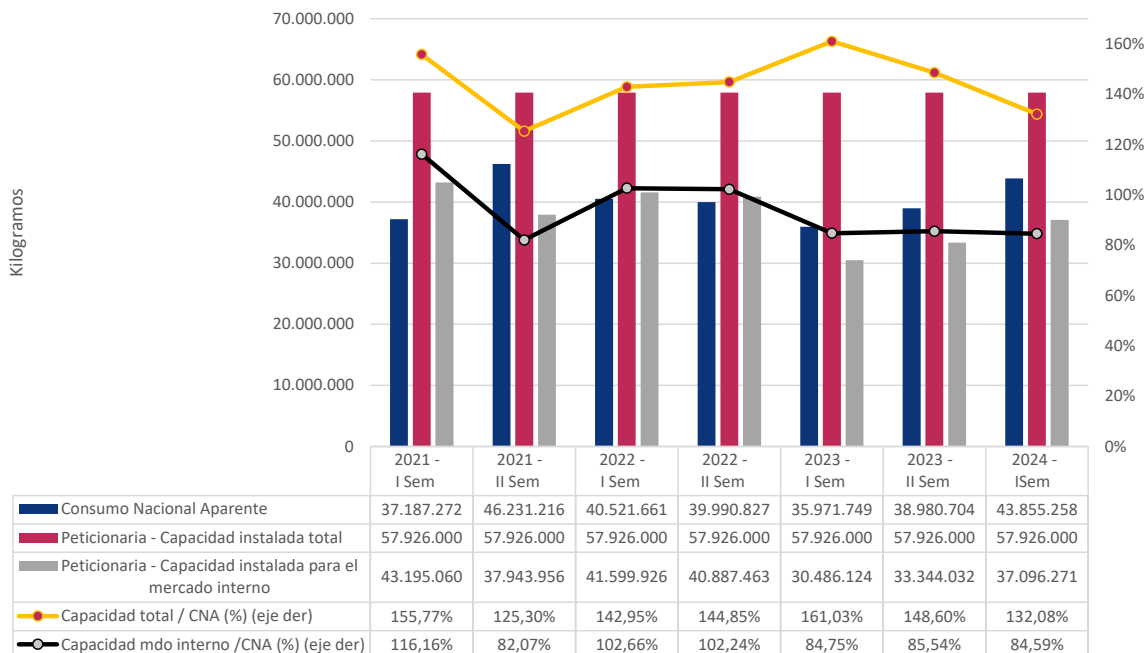
i) **La capacidad instalada destinada para el mercado interno calculada para el primer semestre del 2024 por parte de la Autoridad es errónea.**

Al replicar los cálculos realizados por la Autoridad, se encuentra que, si se asume que la capacidad instalada de la industria nacional corresponde únicamente a la de la empresa peticionaria (Carvajal ZFP), esta tendría la capacidad de abastecer todo el mercado nacional. De hecho, **durante todo el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre), podría cubrir el 144,37% del Consumo Nacional Aparente si no realizara exportaciones.** Esto confirma que, al replicar la metodología de la Autoridad, el resultado coincide con el cálculo realizado por esta, lo que indica que es correcto.

Sin embargo, al realizar el cálculo considerando únicamente la capacidad instalada destinada al mercado interno (excluyendo exportaciones), **la capacidad de satisfacer la demanda interna durante el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre) se sitúa en promedio en un 94%. Es importante señalar que, en el primer semestre de 2024, dicha cifra se ubica en el 84,59%, y NO el 61% como lo calcula erróneamente la Autoridad.**

En la siguiente gráfica se presentan las cifras calculadas por el peticionario, según la metodología aplicada por la Autoridad.

Gráfica 3.



Nota: Para calcular el Consumo Nacional Aparente se consideró la información de importaciones calculada por la Autoridad, la información presentada por la empresa peticionaria y por la que apoya la solicitud, y se estimaron las ventas de CARTÓN DE COLOMBIA S.A. según las tasas de crecimiento señaladas por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

Fuente: Cálculos a partir de la información del Informe de Hechos Esenciales y la presentada por la empresa peticionaria.

ii) **El cálculo realizado por la Autoridad de la capacidad de satisfacción de mercado subestima la capacidad real de la industria nacional.**

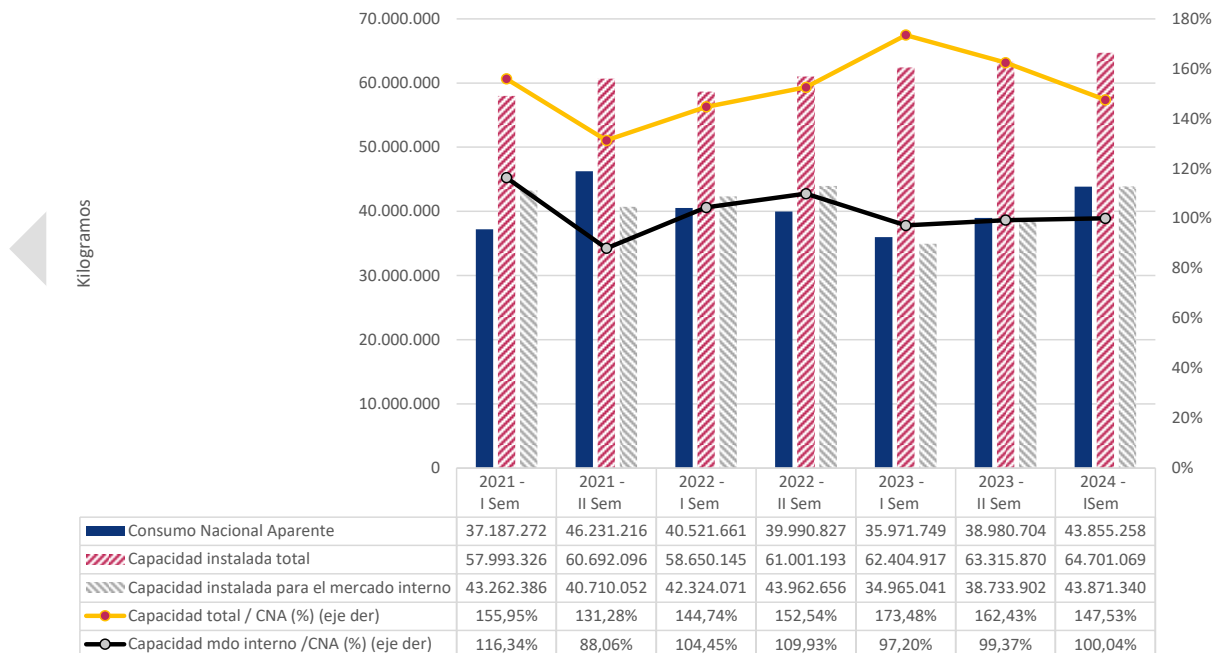
La Autoridad investigadora asume que la capacidad instalada de la industria nacional corresponde únicamente a la de la empresa peticionaria (Carvajal ZFP), sin embargo, la empresa que apoya la solicitud (CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S.) también cuenta con una capacidad instalada. Si bien dicha información no fue presentada, ni requerida por parte de la Autoridad, con el objetivo de realizar una mejor aproximación al cálculo se supone que las ventas nacionales de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S., corresponden exactamente a su capacidad instalada, información que fue presentada a la Autoridad.

A partir de dicho supuesto, se calcula la capacidad de satisfacción del mercado por parte de la industria nacional, como la suma de la capacidad instalada de la empresa peticionaria (Carvajal ZFP), y las ventas nacionales de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. Cálculo que, a pesar de ser conservador, puesto que la capacidad de producción de papel fotocopia de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S., es mayor a sus ventas, permite realizar el cálculo con la información que hoy se encuentra en el expediente, y resulta en una mejor aproximación que la realizada por la Autoridad.

A partir de la metodología descrita, en la siguiente gráfica se presenta la capacidad estimada de satisfacción del mercado de la industria nacional. Se encuentra que **durante todo el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre), la industria nacional podría cubrir como mínimo el 152,56% del Consumo Nacional Aparente si no realizara exportaciones.** Cifra que se ubica en 154,98% en el segundo semestre de 2024.

A su vez, al realizar el cálculo considerando únicamente la capacidad instalada destinada al mercado interno (excluyendo exportaciones), **la capacidad de satisfacer la demanda interna durante el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre) se sitúa en promedio en un 102,20%. En el primer semestre de 2024, dicha cifra se ubica en 100,04%.**

Gráfica 4. Capacidad de satisfacción del mercado de la empresa peticionaria y de la empresa que apoya la solicitud



Nota: Para calcular el Consumo Nacional Aparente se consideró la información de importaciones calculada por la Autoridad, la información presentada por la empresa peticionaria y por la que apoya la solicitud, y se estimaron las ventas de CARTÓN DE COLOMBIA S.A. según las tasas de crecimiento señaladas por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

Fuente: Cálculos a partir de la información del Informe de Hechos Esenciales, la información presentada por la empresa peticionaria y por la que apoya la solicitud.

Es de recalcar que, como se mencionó previamente, estas cifras también subestiman la capacidad real del mercado, puesto que para su cálculo se supone que la capacidad instalada de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. es exactamente igual a sus ventas. Sin embargo, a pesar de dicho supuesto, la subestimación de la cifra es menor si se compara con el cálculo realizado por la Autoridad. **Bajo este contexto, el análisis anterior permite concluir que la industria nacional se encuentra en capacidad de satisfacer la demanda nacional, a pesar de que dirija parte de su producción al mercado de exportación. Por lo tanto, son erróneas las afirmaciones de la Autoridad que señalan lo contrario.**

6.2. Comentarios al análisis de relación causal realizado por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

En el numeral 2.4.6 del Informe de Hechos Esenciales, la Autoridad señala una serie de aspectos que, a su juicio, podrían poner en duda la existencia de una relación de causalidad entre la práctica de dumping identificada — Suzano (43,90%), Sylvamo (21,78%) y otros exportadores (45,45%)— y el daño que estaría afectando a la rama de producción nacional. **A continuación, se presentan algunos comentarios demostrando que efectivamente son las importaciones a precios de dumping originarias de Brasil las causantes del daño de la industria nacional, y que los otros factores indicados por la autoridad NO son los causantes del daño.**

i) **Aumento de las exportaciones (literal a)**

Respecto al aumento de las exportaciones de la empresa peticionaria, la Autoridad Investigadora argumenta lo siguiente:

*“a. En primer lugar, desde el primer semestre de 2023 hasta el primer semestre de 2024 se evidenció un aumento significativo de la participación de las exportaciones de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE respecto del volumen total de producción. Así mismo, precisamente ese fue el periodo en el que se presentó la mayor pérdida de participación de mercado de la compañía. Por lo tanto, **hay una coincidencia entre el incremento de las exportaciones de la peticionaria y la reducción de su participación de mercado en el ámbito nacional, lo cual sugeriría la existencia de una relación de causalidad entre los dos aspectos.**” (Subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 105).*

Sin embargo, y como se señaló previamente, **el incremento en la participación de las exportaciones en la producción durante el primer y segundo semestre de 2023 coincide con el crecimiento de las importaciones originarias de Brasil.** Según la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales, desde el primer semestre de 2023, las importaciones de papel fotocopia provenientes de Brasil han registrado incrementos sostenidos. En el primer semestre de 2023, las importaciones desde Brasil crecieron un 44,63% en comparación con el semestre anterior, mientras que en el segundo semestre de 2023 el crecimiento fue del 28,07%.

Si se compara la variación entre el denominado período crítico y el período de referencia, **se evidencia que las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping crecieron en un 78,78% entre ambos periodos. Esta situación provocó una contracción del 18% en las ventas nacionales de la empresa peticionaria.**

Bajo este panorama y como parte de su estrategia comercial para enfrentar las importaciones a precios de dumping originarias de Brasil, cada vez con una mayor participación en el CNA, la empresa peticionaria se vio forzada a redirigir parte de su producción de papel fotocopia hacia el mercado de exportación. Esta decisión **permitió un crecimiento de las exportaciones del 18,86% entre el periodo crítico y el de referencia, lo que**

ayudó a mitigar el impacto negativo en la producción total causado por las importaciones de Brasil. Esta estrategia se refleja en los indicadores económicos de la empresa, puesto que mientras la producción destinada al mercado interno se contrajo en un 18,11%, la producción total solo registró una disminución del 3,71%.

Es de anotar que la destinación de parte de la producción al mercado de exportación también responde a la necesidad de evitar la suspensión de la operación del molino, ya que el costo de reiniciar las operaciones es considerable en términos económicos, lo que hace que una suspensión resulte poco viable desde el punto de vista financiero. Además, dicha suspensión provocaría una mayor reducción de la mano de obra de la empresa, generando efectos negativos adicionales en las zonas de influencia de las plantas de la compañía.

Es importante señalar que los indicadores económicos y financieros analizados para evaluar el impacto de las importaciones a precios de dumping en la industria nacional corresponden exclusivamente a la información de las ventas del peticionario en el mercado interno (ver indicadores económicos y financieros). Por lo tanto, el daño identificado en la industria nacional refleja únicamente la situación del mercado nacional, sin que sea posible atribuir dicho daño a las exportaciones de la empresa. Máxime cuando las exportaciones han sido parte de una estrategia comercial para hacer frente a los precios de dumping y al aumento de las importaciones desde Brasil, registrado desde el primer semestre de 2023.

ii) Testimonios: aumento de las exportaciones (literal b)

La Autoridad Investigadora señala:

“b. En segundo lugar, en el marco de la actuación se practicaron declaraciones de compradores del producto investigado que sostuvieron expresamente que la causa de la pérdida de participación de mercado que experimentó la peticionaria en el ámbito nacional obedeció a que decidió incrementar de manera sustancial sus exportaciones. En efecto, los representantes legales de SOLUCIONES MAF S.A.S. y COMERCIALIZADORA MAF S.A.S., tanto en desarrollo de la audiencia entre partes intervinientes realizada el 21 de octubre de 2024, como en el marco de las declaraciones rendidas dentro del periodo probatorio de esta actuación, afirmaron que la peticionaria se ha negado a suministrar el producto objeto de investigación a sus clientes nacionales porque ha centrado sus ventas mayoritariamente a las exportaciones. Según los declarantes, esa habría sido la razón por la que los importadores tuvieron que acudir a proveedores extranjeros, principalmente de Brasil, para abastecer el mercado colombiano y poder cubrir su demanda”. (Subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 105-106).

Las declaraciones rendidas por los representantes de COMERCIALIZADORA MAF S.A.S. y SOLUCIONES MAF S.A.S. no son relevantes para determinar el impacto del producto investigado sobre la participación del producto nacional en el mercado colombiano, puesto que hacen referencia a situaciones ocurridas por fuera del período objeto de la investigación. En efecto, el señor Tatis señaló que SOLUCIONES MAF S.A.S. comercializó indistintamente papel fotocopia importado y nacional (marca Reprograf) durante períodos anteriores y posteriores al período investigado, lo cual impide atribuir claramente los efectos denunciados a las importaciones brasileñas dentro del marco temporal específico de esta investigación. Asimismo, el señor Solano indicó que COMERCIALIZADORA MAF S.A.S. comercializa habitualmente el papel fotocopia nacional marca Reprograf junto con el producto importado, lo que evidencia que el producto colombiano efectivamente continúa teniendo presencia y compitiendo directamente con las importaciones brasileñas en los mismos canales comerciales. Por lo tanto, las manifestaciones sobre supuestos desplazamientos ocurridos debido a la ausencia o reducción de oferta nacional aluden a situaciones no ciertas que no ocurrieron dentro del periodo de esta investigación, razón por la cual carecen de valor probatorio para evaluar la causalidad del daño alegado en esta investigación.

iii) **Uso de la capacidad instalada (literal c)**

Respecto al daño de la capacidad instalada de la empresa peticionaria la Autoridad Investigadora argumenta lo siguiente:

*“c. En tercer lugar, la hipótesis de que fue el incremento de las exportaciones lo que habría generado la reducción de la participación de la peticionaria en el mercado nacional –y, en consecuencia, habría causado también el resultado desfavorable en algunos de los indicadores de la compañía en ese ámbito nacional– es coherente con el resultado específico de algunos de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE. **Ciertamente, la compañía solo tuvo una reducción de 3,72 puntos porcentuales en la utilización de su capacidad instalada. Esta reducción marginal de ese indicador sugeriría que la peticionaria siguió produciendo, pero lo destinó al mercado de exportación.**” (Subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 105-106).*

Sin embargo, y tal como se ha señalado previamente:

- **El incremento en la participación de las exportaciones en la producción durante el primer y segundo semestre de 2023 coincide con el crecimiento de las importaciones originarias de Brasil. (Ver aumento de las exportaciones)**
- **Los indicadores económicos y financieros analizados evalúan en daño de la línea de producción de la empresa peticionaria únicamente en el mercado interno, y por tanto, se aísla el efecto de las importaciones.** Los indicadores económicos y financieros analizados para evaluar el impacto de las importaciones a precios de dumping en la industria nacional corresponden exclusivamente a la información de las ventas del peticionario en el mercado interno (ver indicadores financieros y económicos). Por lo tanto, el daño identificado en la industria nacional refleja únicamente la situación del mercado nacional, sin que sea posible atribuir dicho daño a las exportaciones de la empresa. Maxime cuando las exportaciones han sido parte de una estrategia comercial para hacer frente a los precios de dumping y al aumento de las importaciones desde Brasil, registrado desde el primer semestre de 2023.
- **La reducción de la capacidad instalada para el mercado interno es de 9,36 puntos porcentuales entre el periodo crítico y el de referencia, y no de 3,72 pp como lo indica la Autoridad.**

Tal como se presentó en los indicadores económicos, de acuerdo con la Autoridad Investigadora, el uso de la capacidad instalada en relación con la producción para el mercado interno “se obtiene de dividir el volumen de producción de papel fotocopiado para el mercado interno sobre el total de la capacidad instalada informada por la empresa para cada periodo” (Informe, pág. 94).

Sin embargo, al reconstruir los cálculos, se evidencia que **la Autoridad en realidad calculó el uso de la capacidad instalada total, es decir, dividió el volumen total de producción de papel fotocopia sobre el total de la capacidad instalada. Es decir, la contracción en el uso de la capacidad instalada total es de 3,14 pp entre periodo crítico y el de referencia, mientras que, si se calcula el uso de la capacidad instalada exclusivamente para el mercado interno, la contracción es de 9,36 pp entre periodos.**

Por tanto, se evidencia que tanto la depresión y contención de precios como la transferencia obligada de producción hacia mercados de exportación, derivan no de una decisión voluntaria, sino de una necesidad ante el desmesurado incremento de importaciones originarias de Brasil realizadas a precios de dumping. Estas acciones constituyen medidas inevitables que la empresa peticionaria tuvo que adoptar para mitigar el impacto negativo generado por dichas importaciones sobre sus principales indicadores económicos y financieros, como son la producción total y el nivel de utilización de su capacidad instalada.

iv) **Es erróneo considerar que una reducción de 3,72 puntos porcentuales en la utilización de su capacidad instalada es un valor marginal.**

La Autoridad señala que “[c]iertamente, la compañía solo tuvo una reducción de 3,72 puntos porcentuales en la utilización de su capacidad instalada. **Esta reducción es marginal**”. (Subrayado fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, págs. 105-106). **Sin embargo, calificar dicha reducción como “marginal” lleva a conclusiones erróneas.**

Según las cifras presentadas por el peticionario, la capacidad instalada total de la compañía asignada al producto corresponde a [REDACTED] kilogramos por semestre. **Por lo tanto, una reducción del 1% en el uso de su capacidad instalada equivale a [REDACTED] kilogramos, cifra que corresponde al 1,32% del Consumo Nacional Aparente en el primer semestre de 2024.**

Al valorar los [REDACTED] kilogramos a los precios de la peticionaria en el primer semestre de 2024, el ingreso por ventas ascendería a [REDACTED] millones de pesos, equivalente al [REDACTED] del ingreso por ventas de ese mismo semestre. Si se valorara con el precio del primer semestre de 2023, es decir, antes de que la peticionaria redujera sus precios debido a las importaciones a precios de dumping originarias de Brasil, el ingreso alcanzaría [REDACTED] millones de pesos, equivalente al [REDACTED] del ingreso por ventas de ese semestre.

Por tanto, los valores mencionados distan de ser marginales, especialmente considerando que la utilidad bruta de la empresa peticionaria en el primer semestre de 2024 fue de [REDACTED] millones de pesos, y que, además, se registró pérdida operacional por [REDACTED] millones de pesos.

De esta manera, se evidencia que dejar de utilizar el 1% de la capacidad instalada genera impactos significativos en los indicadores económicos y financieros, los cuales no pueden considerarse como “marginales”.

6.3. **Reducción de participación en el mercado**

Respecto a la reducción de la participación de la industria nacional en el mercado la Autoridad Investigadora señala lo siguiente:

*“d. En cuarto lugar, durante el periodo investigado el Grupo Empresarial Carvajal (considerado como CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y CARVAJAL S.A.) **habría tenido una reducción de su participación en el mercado nacional que no habría sido significativa.** Esto es relevante por dos razones. De un lado, porque evidenciaría que el aumento en el volumen de las importaciones investigadas no se habría reflejado en una pérdida significativa del mercado del productor nacional. **Del otro, porque la situación analizada genera dudas acerca de que una reducción de participación en el mercado nacional que apenas llega a 6,45 puntos porcentuales pudiera ser una causa suficientemente relevante para ocasionar la situación de daño que CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE,** que mantiene la mayor participación de mercado en el periodo investigado, alegó en esta actuación.*

*Para sustentar la conclusión preliminar expuesta es necesario resaltar varios aspectos. Primero, durante el periodo investigado c habría perdido 15,47 puntos porcentuales de participación. Sin embargo, CARVAJAL S.A. habría ganado 9,02 puntos porcentuales. Por lo tanto, el Grupo Empresarial Carvajal (considerado como CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y CARVAJAL S.A.) solo habría perdido 6,45 puntos porcentuales. Segundo, el Grupo Empresarial Carvajal habría mantenido una participación de mercado que superó el 70% en todo el periodo analizado. Tercero, **durante el periodo analizado solo se presentó una subvaloración del producto investigado frente al de fabricación nacional en el primer semestre de 2023 y el primer semestre de 2024. No obstante, el nivel de subvaloración***

es moderado (1,89% y 7,41%, respectivamente)". (Subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 108-109).

Respecto a los comentarios de la Autoridad, deben considerarse los siguientes aspectos

i) **Es erróneo considerar que una reducción de 6,45 puntos porcentuales no es significativa, para generar el daño a la industria nacional de papel fotocopia.**

De acuerdo con los cálculos del peticionario,⁶ en el primer semestre de 2024 el Consumo Nacional Aparente asciende a [REDACTED] kilogramos, de los cuales el 1% corresponde a [REDACTED] kilogramos. Al valorar los [REDACTED] kilogramos a los precios de la peticionaria en el primer semestre de 2024, el ingreso por ventas ascendería a [REDACTED] millones de pesos, equivalente al [REDACTED] del ingreso por ventas de ese mismo semestre. Si se valorara con el precio del primer semestre de 2023, es decir, antes de que la peticionaria redujera sus precios debido a las importaciones a precios de dumping originarias de Brasil, el ingreso alcanzaría los [REDACTED] millones de pesos, equivalente al [REDACTED] del ingreso por ventas de ese semestre.

Bajo este contexto perder un punto de mercado dista de ser una cifra "insignificante", especialmente considerando que la utilidad bruta de la empresa peticionaria en el primer semestre de 2024 fue de [REDACTED] millones de pesos, y que, además, se registró pérdida operacional por [REDACTED] millones de pesos.

Adicionalmente, la industria nacional no ha perdido un punto de mercado, si no realmente ha perdido 6,45 pp, equivalentes a [REDACTED]. Esta pérdida equivale a dejar de percibir ingresos por ventas por [REDACTED], si se valoran con los precios de la peticionaria del primer semestre de 2024, y a [REDACTED] con los precios del primer semestre de 2023.

En suma, la Autoridad no puede considerar de insignificante que la industria nacional haya perdido 6,45 puntos porcentuales del mercado nacional. Mientras que la participación de las importaciones de Brasil en la demanda nacional del producto creció 10,80 pp.

ii) **El hecho que la industria nacional mantenga una alta participación en el mercado no implica que las importaciones de Brasil no estén llegando a Colombia a precios de dumping.**

Como se mencionó previamente, con el fin de evitar la suspensión de las operaciones de la compañía, la empresa peticionaria se vio obligada a implementar diversas estrategias. Entre estas medidas destaca una significativa reducción de sus precios, tanto en términos nominales como reales, para poder competir con las importaciones provenientes de Brasil a precios de dumping. Asimismo, la parte de su producción que no fue absorbida por el mercado interno fue redirigida hacia el mercado de exportación.

No obstante lo anterior, la industria nacional perdió 6,45 puntos porcentuales del CNA, cifra que no es insignificante. Como se mostró en el numeral 6 y 7, para evitar que esta pérdida fuera mayor, la empresa tuvo que reducir sus precios nominales en un 25,7% durante el segundo semestre de 2023 en comparación con el semestre anterior, y en un 2,4% en el primer semestre de 2024. En términos reales, la reducción de precios fue del 27,7% y 3,2% en los mismos periodos. Cabe destacar que, hasta el primer semestre de 2023, los precios del producto nacional habían mostrado un comportamiento creciente tanto en términos nominales como reales.

Debido a esta significativa reducción de precios, un punto de mercado pasó a representar ingresos por [REDACTED] millones de pesos a precios del primer semestre de 2024, en comparación con [REDACTED] millones de pesos a precios del primer semestre de 2023. Esto implica que, como consecuencia de la mencionada reducción de

⁶ Para calcular el Consumo Nacional Aparente se consideró la información de importaciones calculada por la Autoridad, la información presentada por la empresa peticionaria y por la que apoya la solicitud, y se estimaron las ventas de CARTÓN DE COLOMBIA S.A. según las tasas de crecimiento señaladas por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales.

precios para competir frente a las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping, el valor de un punto de mercado disminuyó en ■■■ millones de pesos entre el primer semestre de 2023 y el primer semestre de 2024.

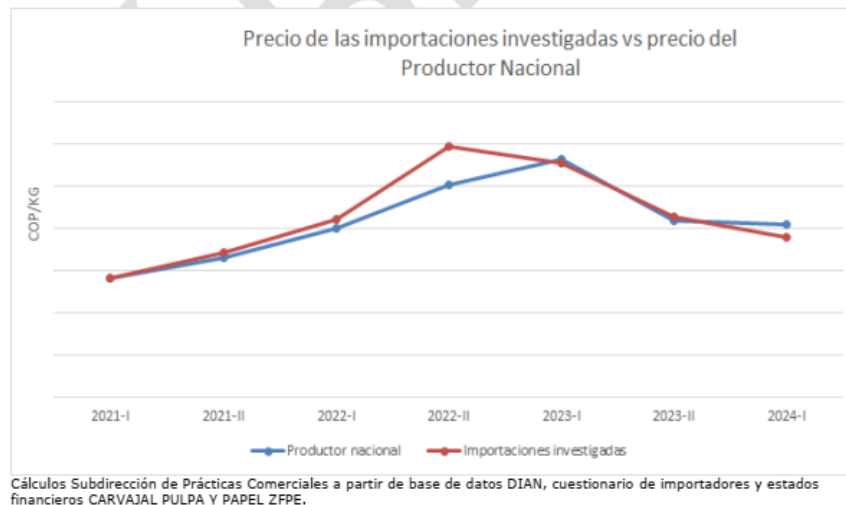
Adicionalmente, la Autoridad al comparar el valor normal y el precio de exportación ambos en términos exfábrica, determinó que entre el 10 de mayo de 2023 y el 9 de mayo de 2024, el margen de dumping de las exportaciones de Brasil a Colombia de papel fotocopia fue del 21,78% para el proveedor brasileiro SYLVAMO, del 43,90% para SUZANO y del 45,45% para los demás proveedores. **Paralelamente, como lo evidencio la propia Autoridad, Brasil es el proveedor de casi el 100% de las importaciones de papel fotocopia en Colombia.**

Por tanto, **no resulta razonable que la Autoridad desestime el impacto de las importaciones a precios de dumping, señalando una alta participación de mercado de la industria nacional. Puesto que, como es lógico, la industria nacional ha adoptado medidas para contrarrestar el daño generado por las importaciones de Brasil a precios de dumping, que además representan casi al 100% de las importaciones. La estrategia comercial de la empresa ha permitido evitar así la suspensión o cierre de sus operaciones, sin embargo, el deterioro de sus indicadores económicos y financieros es persistente, y la contención de precios de la industria nacional no es viable ni en el corto, ni en el largo plazo.**

iii) **La subvaloración de precios no puede ser considerada como “moderada”.**

Tal como se mostró en el numeral 6 y 7, **el precio de la industria nacional presentó una tendencia creciente en términos nominales hasta el primer semestre de 2023, y luego una fuerte contracción a partir del segundo semestre del 2023, un semestre después del inicio de la contracción de los precios de Brasil.**

Ilustración 2. Informe de Hechos Esenciales: Precio de las importaciones investigadas vs. precio del productor nacional



Cálculos Subdirección de Prácticas Comerciales a partir de base de datos DIAN, cuestionario de importadores y estados financieros CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZFPE.

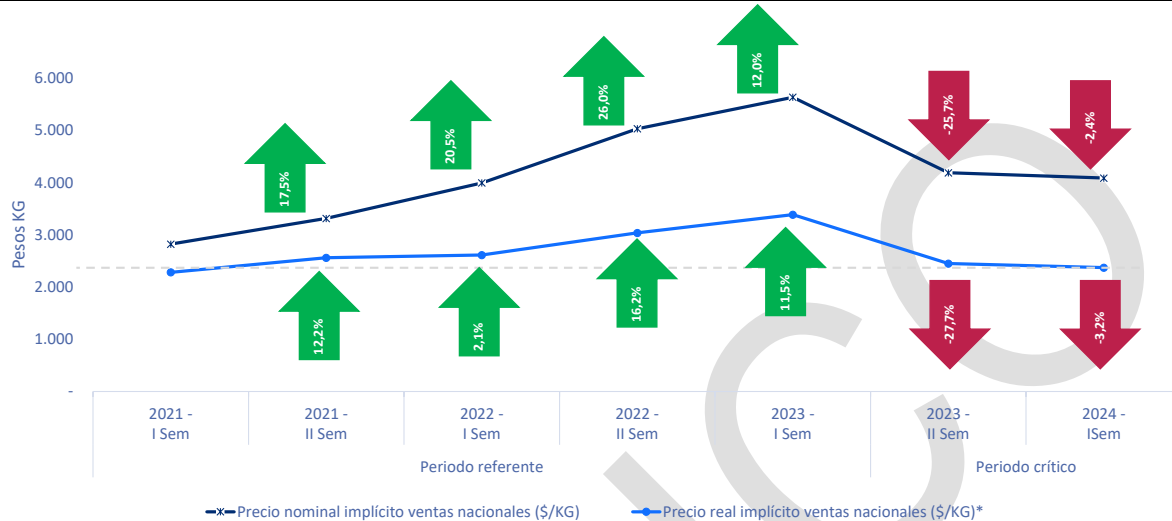
Periodo	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II	2023-I	2023-II	2024-I
Dif precio de las importaciones Brasil/Prod. Nal	-0,22%	3,42%	5,12%	18,13%	-1,89%	2,04%	-7,41%

Fuente: Informe de Hechos Esenciales, pag. 70-71

Como se muestra en la gráfica, la empresa peticionaria tuvo que reducir sus precios nominales en un 25,7% durante el segundo semestre de 2023 en comparación con el semestre anterior, y en un 2,4% en el primer semestre de 2024. En términos reales, la reducción de precios fue del 27,7% y 3,2% en los mismos periodos. Es

de destacar, que dicha reducción de precios no se hubiese generado de no existir las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping (ver numeral 6 y 7).

Gráfica 5 . Precio productor nacional: precio en términos nominales y reales, y variación semestral



Como se mencionó previamente, debido a esta significativa reducción de precios, un punto de mercado pasó a representar ingresos por [REDACTED] millones de pesos a precios del primer semestre de 2024, en comparación con [REDACTED] millones de pesos a precios del primer semestre de 2023. **Esto implica que, como consecuencia de la mencionada reducción de precios para competir frente a las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping, el valor de un punto de mercado disminuyó en [REDACTED] entre el primer semestre de 2023 y el primer semestre de 2024.**

Adicionalmente, **el peticionario presentó a la Autoridad una serie de ejercicios que permiten evidenciar que si bien la Autoridad encuentra una subvaloración de precios de 7,42% en el 2024-I Sem, dicho valor podría haberse ubicado entre 32,8% a 46,9%,** puesto que la depresión y contención de precios por parte de la industria nacional es un efecto de las importaciones objeto de dumping, que no permitió siquiera el mantenimiento de precios en términos nominales o reales (ver numeral 6 y 7 para mayor detalle).

Finalmente, es de anotar que la relación entre el costo y el ingreso por ventas se incrementó en 19,62%, tras pasar de [REDACTED], es decir, casi el 100% del ingreso por ventas de papel fotocopia corresponde a costos, dejando sin utilidad la operación. **Por lo cual, la subvaloración de precios no puede ser considerada como “moderada” por parte de la Autoridad, puesto que se evidencia que la empresa peticionaria llegó a un límite en la reducción de sus precios, para hacerle frente a las importaciones a precios de dumping, y no sacrificar una mayor participación de mercado.**

6.4. Periodicidad

De acuerdo con la Autoridad, el comportamiento desfavorable de la industria nacional se presentó con antelación al periodo en el que se habría generado la práctica de dumping:

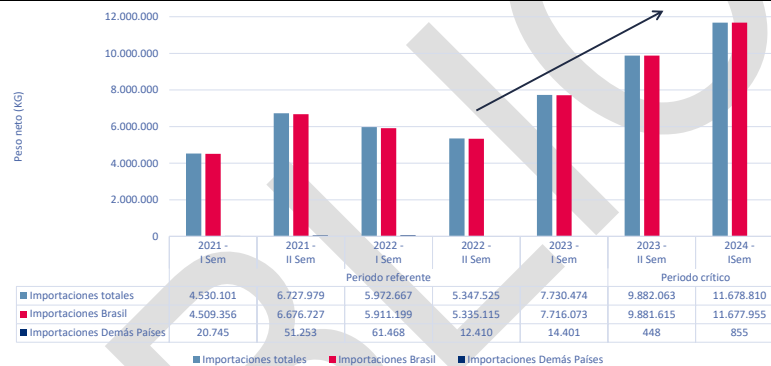
“e. En quinto lugar, existen elementos de juicio que sugieren que el comportamiento desfavorable de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE venía ocurriendo incluso con antelación al periodo en el que se habría generado la práctica de dumping. De hecho, ese comportamiento desfavorable de los indicadores en el mercado nacional se aprecia también desde el momento en que la peticionaria comenzó a incrementar significativamente sus exportaciones. Para sustentar lo anterior, se realizó una comparación entre los resultados de los indicadores en dos periodos: un periodo de referencia comprendido entre el primer semestre de

2021 y el segundo semestre de 2022, por una parte, y un periodo crítico comprendido entre el primer semestre de 2023 –esto es, desde el semestre en el que aumentaron las exportaciones– y el primer semestre de 2024. El resultado es que incluso antes del periodo de la práctica del dumping los indicadores ya mostraban un comportamiento desfavorable. (Subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 109).

Al respecto, cabe mencionar que, **en la solicitud del peticionario se presentó como periodo crítico el definido entre el primer y segundo semestre de 2023, puesto que el daño causado por las importaciones originarias de Brasil a precios de dumping se presenta desde el primer semestre del 2023. Sin embargo, fue la Autoridad investigadora la que definió como periodo crítico para la investigación el segundo semestre de 2023 y el primer semestre de 2024, situación que no implica desconocer que el daño de las importaciones a precios de dumping se presenta desde el primer semestre de 2023.**

Respecto a las cifras de importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, desde el primer semestre del 2023 se observa un fuerte cambio en las tasas de crecimiento, al ubicarse en 44,63% en el primer semestre del 2023 y en 28,07% en el segundo semestre, mientras que en el año 2022 las tasas de crecimiento eran en promedio del 10%.

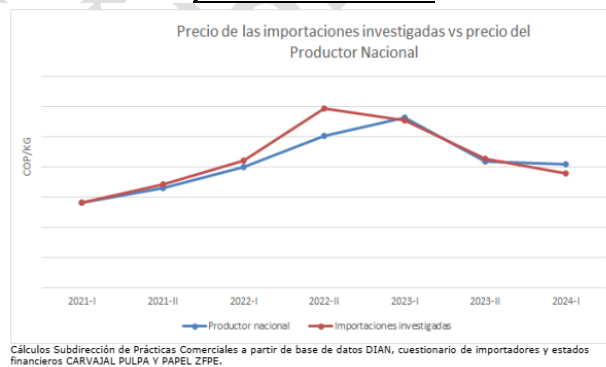
Gráfica 6. Papel fotocopia: Importaciones semestrales del producto



Fuente: Elaboración a partir del Informe de Hechos Esenciales.

Adicionalmente, es desde el primer semestre del 2023 que el precio de las importaciones investigadas empieza contraerse, y continua un comportamiento a la baja hasta el primer semestre del 2024.

Ilustración 2. Informe de Hechos Esenciales: Precio de las importaciones investigadas vs. precio del productor nacional



Fuente: Informe de Hechos Esenciales, pag. 70.

Por tanto, es razonable que la Autoridad encuentre un comportamiento desfavorable de la industria nacional si considera como periodo crítico el contemplado entre el primer semestre del 2023 y el primer semestre del 2024. Es más, en algunos indicadores al considerar el primer semestre del 2023 dentro del periodo crítico el daño encontrado por la Autoridad es significativamente mayor.

Por ejemplo, el deterioro del volumen de producción para el mercado interno pasa de 18,03% al considerar como periodo crítico el 2023-II Sem al 2024-I Sem, a 23,49% si se incluye en el periodo crítico el primer semestre de 2023; a su vez, el volumen de ventas nacionales pasa de contraerse en un 18,00% a 22,87%; y, las importaciones investigadas sobre el volumen de producción para el mercado interno se incrementan de 23,05 pp a 127,35 pp.

Finalmente, **la Autoridad definió como periodo de análisis para la evaluación del dumping el comprendido entre el 10 de mayo de 2023 y el 9 de mayo de 2024. Por tanto, la propia Autoridad reconoce que en el primer semestre de 2023 se presentan importaciones a precios de dumping.** Es de recalcar entonces que los márgenes de dumping encontrados para SUZANO (43,90%), SYLVAMO (21,78%) y los demás exportadores (45,45%) fueron establecidas por la Autoridad para el señalado periodo.

7. Otras causas del daño

*“f. En sexto lugar, es relevante resaltar el Informe Anual del año 2023 de Carvajal. En ese documento se afirmó lo siguiente: **“A finales de 2022 y durante el primer trimestre 2023, se presentó un incremento importante en los inventarios de papel en el mercado, producto de la solución de las dificultades logísticas globales, que puso al día las entregas de los pedidos atrasados de los tres a seis meses anteriores en la mayoría de los segmentos de papeles y cartulinas. Adicionalmente, una demanda débil global produjo una disminución acelerada de los precios, afectando la rentabilidad y cumplimiento de metas del negocio”.***

*De otra parte, respecto a otras causas daño, en primer lugar, **se estableció que no existe evidencia de prácticas comerciales restrictivas de productores extranjeros.** En segundo lugar, **hasta el mes de mayo de 2023 estuvo vigente una medida de defensa comercial impuesta por Australia en relación con las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil.** En tercer lugar, **analizando la capacidad de satisfacción de mercado utilizando la capacidad instalada destinada al mercado interno, durante el periodo crítico, la peticionaria no tenía la capacidad de abastecer todo el mercado nacional”** (Subraya fuera de texto, Informe de Hechos Esenciales, pág. 109-110).*

i) **Respecto al Informe Anual del año 2023 de Carvajal**

El extracto extraído por la Autoridad del Informe Anual del año 2023, hace alusión a situaciones presentadas a finales del 2022 y primer trimestre del 2023. Adicionalmente, en ningún momento el objetivo de Informe Anual fue evaluar los impactos de las importaciones a precios de dumping, sobre la línea de papel fotocopia, o cualquier otro producto de la compañía.

ii) **Medidas de defensa comercial contra las exportaciones de papel de Brasil.**

De acuerdo con la información disponible en el “Trade Remedies Data Portal” de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han identificado tres medidas de defensa comercial impuestas en contra de las exportaciones de papel originario de Brasil, específicamente bajo la subpartida arancelaria HS-48.02.56. Este código comprende el papel y cartón, sin estucar ni recubrir, destinados a escritura, impresión y otros usos gráficos, con un gramaje superior o igual a 40 g/m² pero menor o igual a 150 g/m², en presentaciones de bobinas o en hojas con

dimensiones específicas⁷. Clasificación arancelaria utilizada en esta investigación en contra de las importaciones a precio de dumping provenientes de Brasil a Colombia.

La primera medida corresponde a la investigación antidumping iniciada por México (caso MEX-0911-BRA-1) a raíz de denuncias de productores locales que argumentaron la existencia de prácticas de dumping en las importaciones de papel procedentes de Brasil. Con base en la Ley de Comercio Exterior de México, la Secretaría de Economía inició formalmente la investigación el 11 de octubre de 2011. Tras confirmar la entrada de papel brasileño a precios inferiores a su valor normal y el consecuente daño a la industria nacional, el 12 de marzo de 2013 **se impusieron derechos antidumping definitivos a una tasa de 37,78%. Esta medida ha permanecido vigente, aunque el 20 de junio de 2024 se modificó el margen arancelario a 31,58%**⁸.

La segunda medida la establecieron los Estados Unidos (caso USA-A-351-842-1), luego de una investigación conducida por el Departamento de Comercio (Department of Commerce) y la Comisión de Comercio Internacional (U.S. International Trade Commission, USITC). El proceso comenzó el 18 de febrero de 2015 a partir de denuncias de productores estadounidenses, quienes sostenían que las exportaciones brasileñas ingresaban al mercado a precios por debajo de su valor normal, afectando a la industria local. La determinación final, publicada el 3 de marzo de 2016, **estableció derechos antidumping de 41,39% para International Paper do Brasil Ltda. and International Paper Exportadora Ltda., y de 27,11% para Suzano Papel e Celulose S.A.** Estas medidas continúan vigentes hasta la fecha⁹.

La tercera medida recae sobre la investigación antidumping australiana (caso AUS-ADC-341-AD-1-1), gestionada por la Anti-Dumping Commission (ADC). **Esta comisión concluyó que el papel brasileño, utilizado mayoritariamente para escritura, impresión y usos similares, ingresaba al mercado australiano a precios injustamente bajos. Por esta razón, se impuso un margen antidumping de 2,9% para IP Brasil** y la misma tasa para todos los demás exportadores¹⁰.

iii) **Contrario a lo señalado por la Autoridad, la industria nacional sí cuenta con la capacidad de satisfacer todo el mercado nacional**

Los cálculos realizados por la Autoridad en Informe de Hechos Esenciales respecto al cálculo de satisfacción de mercado presentan errores metodológicos, que le implica llegar a conclusiones erróneas, puesto que la industria nacional cuenta con la capacidad de satisfacer toda la demanda nacional, incluso si exporta.

Tal como se estableció anteriormente, al replicar los cálculos realizados por la Autoridad en el Informe de Hechos Esenciales (página 104-105), se encuentra que, si se asume que la capacidad instalada de la industria nacional corresponde únicamente a la de la empresa peticionaria (Carvajal ZFP), esta tendría la capacidad de abastecer todo el mercado nacional. De hecho, durante todo el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre), podría cubrir el 144,37% del Consumo Nacional Aparente si no realizara exportaciones. Esto confirma que, al replicar la metodología de la Autoridad, el resultado coincide con el cálculo realizado por esta, lo que indica que es correcto.

Adicionalmente, al realizar el cálculo considerando únicamente la capacidad instalada destinada al mercado interno (excluyendo exportaciones), **la capacidad de satisfacer la demanda interna durante el periodo de**

⁷ Trade Remedies Data Portal. (n.d.). *Antidumping investigation initiations* - Trade Remedies Data Portal. Recuperado de <https://trade-remedies.wto.org/en/antidumping/investigations/investigation/mex-0911-bra-1>

⁸ Trade Remedies Data Portal. (n.d.). *09/11-BRA- Investigation details* - Trade Remedies Data Portal. Recuperado de [09/11-BRA- Investigation details - Trade Remedies Data Portal](https://trade-remedies.wto.org/en/antidumping/investigations/investigation/usa-a-351-842-1)

⁹ Trade Remedies Data Portal. (n.d.). *A-351-842 - Investigation details* - Trade Remedies Data Portal. Recuperado de <https://trade-remedies.wto.org/en/antidumping/investigations/investigation/usa-a-351-842-1>

¹⁰ Trade Remedies Data Portal. (n.d.). *ADC 341 AD 1 - Investigation details* - Trade Remedies Data Portal. Recuperado de <https://trade-remedies.wto.org/en/antidumping/investigations/investigation/aus-adc-341-ad-1-1>

análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre) se sitúa en promedio en un 94%. Es importante señalar que, en el primer semestre de 2024, dicha cifra se ubica en el 84,59%, y NO el 61% como lo calcula erróneamente la Autoridad.

No obstante, **en el Informe la Autoridad investigadora asume que la capacidad instalada de la industria nacional corresponde únicamente a la de la empresa peticionaria (Carvajal ZFP), sin embargo, la empresa que apoya la solicitud (CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S.) también cuenta con una capacidad instalada.** Si bien dicha información no fue presentada, ni requerida por parte de la Autoridad, con el objetivo de realizar una mejor aproximación al cálculo se supone que las ventas nacionales de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S., corresponden exactamente a su capacidad instalada, información que fue presentada a la Autoridad.

A partir de dicho supuesto, **se puede calcular la capacidad de satisfacción del mercado por parte de la industria nacional, como la suma de la capacidad instalada de la empresa peticionaria (Carvajal ZFP), y las ventas nacionales de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. Calculo que, a pesar de ser conservador, puesto que la capacidad de producción de papel fotocopia de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S., es mayor a sus ventas, permite realizar el cálculo con la información que hoy se encuentra en el expediente, y resulta en una mejor aproximación que la realizada por la Autoridad.**

A partir de la metodología descrita, se encuentra que **durante todo el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre), la industria nacional podría cubrir como mínimo el 152,56% del Consumo Nacional Aparente si no realizara exportaciones.** Cifra que se ubica en 154,98% en el segundo semestre de 2024. Adicionalmente, si se considera únicamente la capacidad instalada destinada al mercado interno (excluyendo exportaciones), **la capacidad de satisfacer la demanda interna durante el periodo de análisis (2021-I Semestre a 2024-I Semestre) se sitúa en promedio en un 102,20%. En el primer semestre de 2024, dicha cifra se ubica en 100,04%.**

El análisis anterior permite concluir que la industria nacional se encuentra en capacidad de satisfacer la demanda nacional, a pesar de que dirija parte de su producción al mercado de exportación. Por lo tanto, son erróneas las afirmaciones de la Autoridad que señalan lo contrario.

NOTIFICACIONES

Cualquier notificación sobre el presente comentario la recibiré en el correo electrónico jmafla@bu.com.co, gchadid@bu.com.co o en la Calle 70 Bis No. 4 – 41 de la ciudad de Bogotá.

Del Director,

JOSÉ FRANCISCO MAFLA
CC. 79.948.242
T.P. 111.478 del C.S.J

De: Notificaciones Judiciales1 <notificaciones1@ibarrarimon.com>

Enviado: Thursday, March 13, 2025 3:14:39 PM

Para: info <info@mincit.gov.co>; Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>; Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; Diana Marcela Pinzon Sierra <dpinzons@mincit.gov.co>

Cc: Dylan Andres Arias <darias@ibarrarimon.com>

Asunto: D105-01-133. - Comentarios al IHE - SYLVAMO

Doctor

FRANCISCO MELO

Director de Comercio Exterior

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Ciudad

Referencia: Comentarios al IHE – Expediente D-105-01-133

GABRIEL IBARRA PARDO, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.181.441 de Suba, abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional 36.691 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderado especial de SYLVAMO DO BRASIL LTDA y SYLVAMO EXPORT (en adelante “SYLVAMO”), me permito radicar mis comentarios al Informe de Hechos Esenciales del caso del asunto.

Por favor remitirse al documento adjunto

Respetuosamente,

GABRIEL IBARRA PARDO

C.C. 3.181.441 de Suba

T.P. 36.691 del C.S. de la J

Doctor
FRANCISCO MELO
Director de Comercio Exterior
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
Ciudad

Referencia: Comentarios al Informe de Hechos Esenciales – Investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, grado y efectos en la rama de producción nacional, de un supuesto “dumping” en las importaciones de papel fotocopia, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 originarias de Brasil.

GABRIEL IBARRA PARDO, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.181.441 de Suba, abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional 36.691 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderado especial de **SYLVAMO DO BRASIL LTDA y SYLVAMO EXPORT** (en adelante “SYLVAMO”), procedo a presentar los comentarios al Informe de Hechos Esenciales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.6.16. del Decreto 1794 de 2020.

I. OPORTUNIDAD

El artículo antes referido establece que dentro de los diez días siguientes a la expedición del Informe de Hechos Esenciales se pueden presentar comentarios al mismo. Teniendo en cuenta que este informe fue remitido a mi poderdante el 27 de febrero de 2024, la oportunidad para radicar estos comentarios vence el próximo 13 de marzo del mismo año y por consiguiente es claro que se presentan en la debida oportunidad.

II. LO QUE SE ENCONTRÓ PROBADO EN EL INFORME

En el Informe de Hechos Esenciales (en adelante “IHE”) la Subdirección encontró probados los siguientes hechos que llevan a descartar por completo la posibilidad de imponer el derecho solicitado por **CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL** (en adelante “CARVAJAL ZF”):

2.1 No hay daño porque el grupo Carvajal mantuvo su participación en el CNA durante todo el periodo investigado

La Subdirección de Prácticas Comerciales (en adelante “SPC”), luego de comprobar que Carvajal ZF cedió sus ventas a Carvajal Pulpa y Papel S.A. (en adelante “Carvajal Guachené”), encontró que el Grupo

empresarial mantuvo su participación en el mercado colombiano en más del 70% durante todo el periodo investigado¹.

En esa medida, contrario a lo señalado por la peticionaria en su solicitud, en la que no se mencionó la existencia de Cartón de Colombia como productor ni se tuvieron en cuenta las ventas de Carvajal Guachené, la SPC concluyó que así se compuso el mercado colombiano en el periodo investigado:

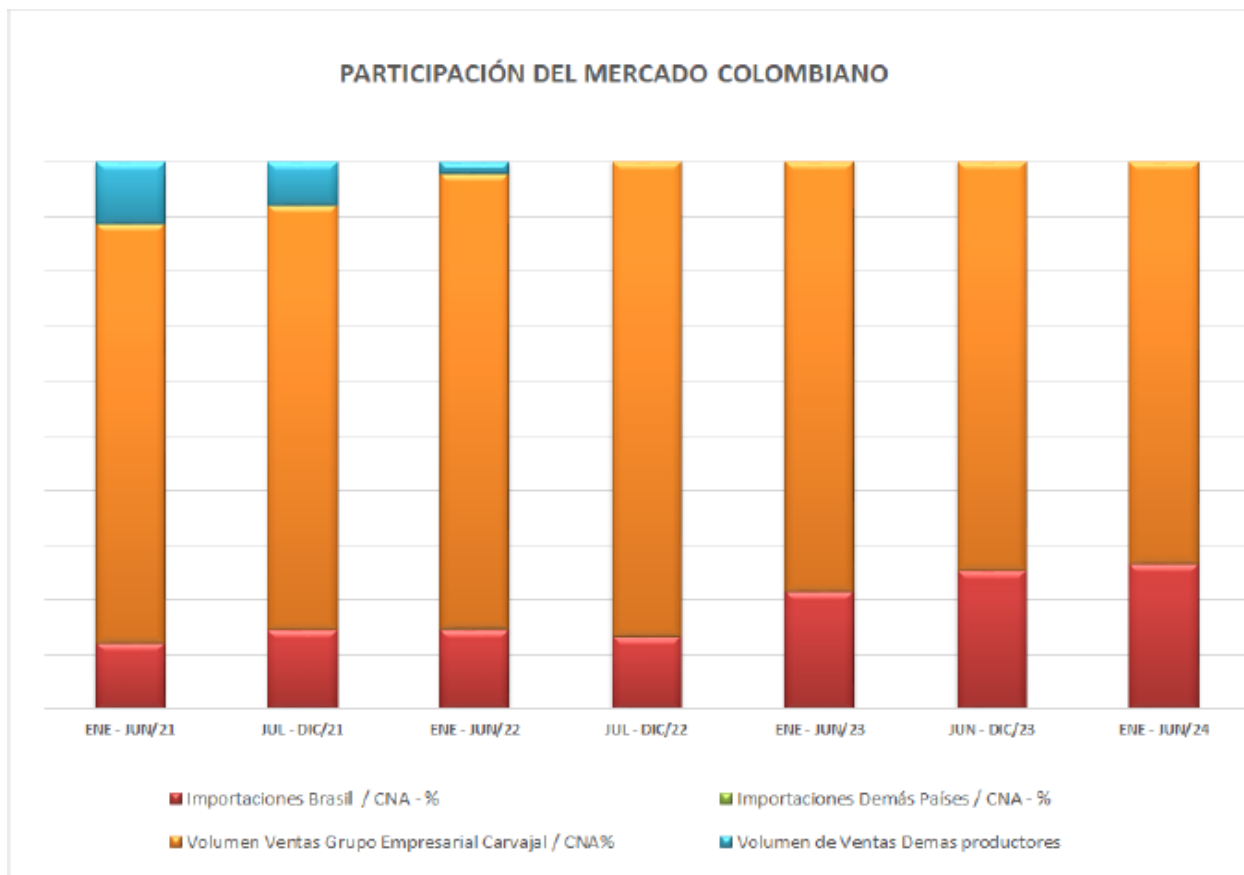


Imagen 1. Página 78 IHE

En esa medida, resulta evidente que el grupo Carvajal no redujo su participación sino en un 6%, contrario al 20% que había señalado la peticionaria en su solicitud² y, en consecuencia, no es posible concluir la existencia de daño ocasionado por las importaciones originarias de Brasil.

2.2 La peticionaria decidió no atender el mercado colombiano al incrementar sus exportaciones voluntariamente

Reposan en el expediente pruebas que llevaron a la SPC a concluir que la actividad de exportadora de Carvajal ZF coincide con el periodo en el que se presentó la reducida pérdida de participación en el

¹ Página 109 – Informe de Hechos Esenciales.

² Tomo 1 – Página 72 – Expediente D-105-01-133

mercado nacional y, por consiguiente, fue su decisión corporativa de exportar más y no las importaciones originarias de Brasil, lo que la llevaron a perder participación en el mercado colombiano. Veamos:

En primer lugar, desde el primer semestre de 2023 hasta el primer semestre de 2024 se evidenció un aumento significativo de la participación de las exportaciones de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE respecto del volumen total de producción. Así mismo, precisamente ese fue el periodo en el que se presentó la mayor pérdida de participación de mercado de la compañía. Por lo tanto, hay una coincidencia entre el incremento de las exportaciones de la petitionaria y la reducción de su participación de mercado en el ámbito nacional, lo cual sugeriría la existencia de una relación de causalidad entre los dos aspectos. (IHE – Página 105).

Pero el aumento de exportaciones no solo coincide con el periodo de pérdida de participación sino que también lo hace con la salida de Cartón de Colombia del mercado del producto investigado, tal como se evidencia en la siguiente gráfica:



Imagen 2. Página 104 IHE

Pero como si lo anterior no fuera suficiente para establecer que no existe un nexo causal entre las importaciones investigadas y el supuesto daño, debido a su decisión comercial de exportar, en el último periodo investigado, la petitionaria solo tuvo una capacidad del 60% para abastecer el mercado colombiano, es decir, desabasteció el mercado nacional voluntariamente y no puede endilgar las consecuencias de sus decisiones a las importaciones originarias de Brasil. Así lo señaló la SPC:

Es importante destacar que, desde esta perspectiva, en el primer semestre de 2024 la petitionaria solo habría tenido la capacidad de abastecer el 61% del mercado. (IHE – Página 105).

Resulta claro entonces que no existe nexo causal entre el supuesto daño y las importaciones del origen de mi poderdante.

2.3 No hay subvaloración ni contención de precios

La SPC concluyó con precisión que en el presente caso no se presentó la contención de precios que argumentó la petitionaria y la subvaloración fue mínima y solo en dos periodos, con lo cual no se encuentra el nexo causal entre el supuesto daño y las importaciones investigadas. En palabras de la SPC:

(...) durante el periodo analizado solo se presentó una subvaloración del producto investigado frente al de fabricación nacional en el primer semestre de 2023 y el primer semestre de 2024. No obstante, el nivel de subvaloración es moderado (1,89% y 7,41%, respectivamente). (IHE – Página 109).

Esto se evidencia también con la siguiente gráfica:

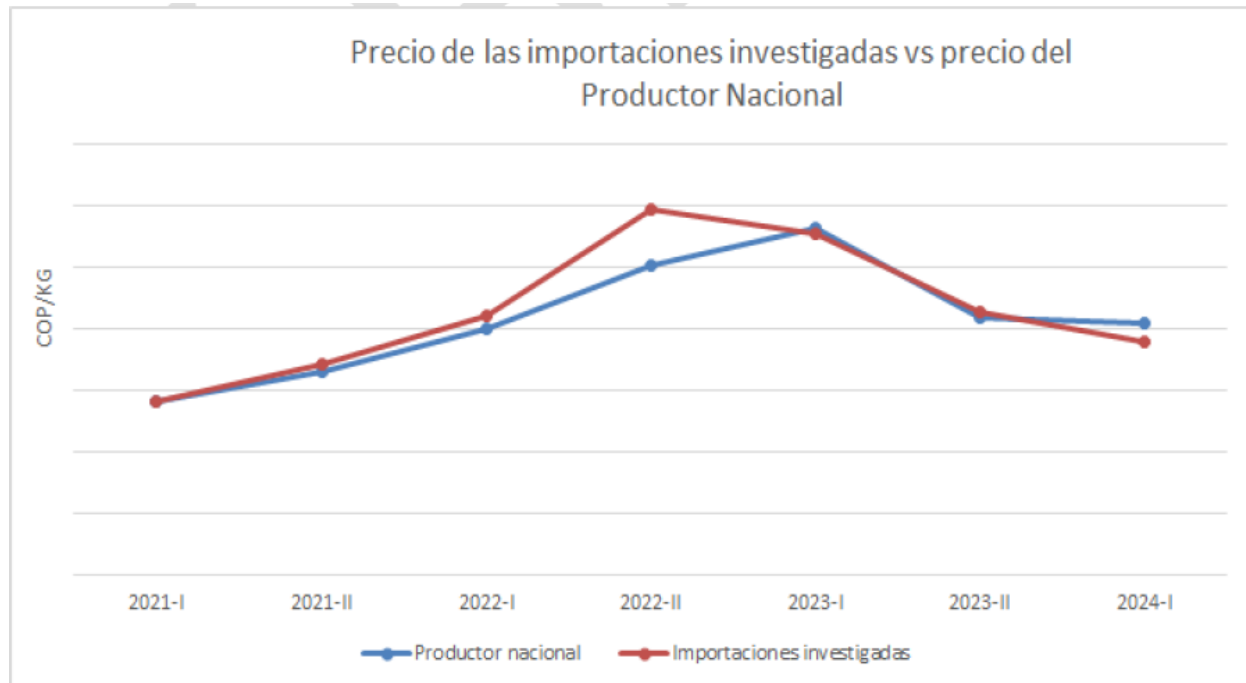


Imagen 3. Página 104 IHE

Es claro entonces que las importaciones originarias de Brasil no tienen ninguna relación con el comportamiento de precios de la solicitante y, en esa medida, no se encuentra ningún nexo causal entre un elemento y otro.

2.4 No hay daño ni nexo causal pues el porcentaje de utilización de la capacidad instalada solo varió en un 3%

Concluyó la SPC que

(...) la hipótesis de que fue el incremento de las exportaciones lo que habría generado la reducción de la participación de la peticionaria en el mercado nacional –y, en consecuencia, habría causado también el resultado desfavorable en algunos de los indicadores de la compañía en ese ámbito nacional– es coherente con el resultado específico de algunos de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE. Ciertamente, la compañía solo tuvo una reducción de 3,72 puntos porcentuales en la utilización de su capacidad instalada. Esta reducción marginal de ese indicador sugeriría que la peticionaria siguió produciendo, pero lo destinó al mercado de exportación.

El comportamiento de la utilización de capacidad instalada, así como su marginal reducción, indican que la peticionaria mantuvo sus niveles de producción pero destinó más a los mercados extranjeros y dejó desatendido voluntariamente el mercado nacional. Esto también encuentra importante asidero en las manifestaciones de Fabián Tatis y Luis Solano, representantes legales de Comercializadora MAF S.A.S. y

Soluciones MAF S.A.S. quienes manifestaron que la peticionaria dejó de atenderlos por compromisos de exportación (Véase página 107 y ss del IHE).

2.5 El comportamiento desfavorable ya se estaba presentando antes del periodo “crítico”

En palabras de la SPC:

(...) existen elementos de juicio que sugieren que el comportamiento desfavorable de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE venía ocurriendo incluso con antelación al periodo en el que se habría generado la práctica de dumping. De hecho, ese comportamiento desfavorable de los indicadores en el mercado nacional se aprecia también desde el momento en que la peticionaria comenzó a incrementar significativamente sus exportaciones. Para sustentar lo anterior, se realizó una comparación entre los resultados de los indicadores en dos periodos: un periodo de referencia comprendido entre el primer semestre de 2021 y el segundo semestre de 2022, por una parte, y un periodo crítico comprendido entre el primer semestre de 2023 –esto es, desde el semestre en el que aumentaron las exportaciones– y el primer semestre de 2024. El resultado es que incluso antes del periodo de la práctica del dumping los indicadores ya mostraban un comportamiento desfavorable.

En ese sentido, no resulta coherente querer achacar el supuesto daño a las importaciones originarias de Brasil que solo ocuparon el espacio que la solicitante decidió dejar sin suministro por cumplir sus compromisos de exportación.

Así entonces, es claro e imperioso concluir que en el presente caso no hay daño ni nexo causal, razón por la cual se debe terminar la investigación sin imposición de derechos antidumping.

III. DE LA LEGITIMACIÓN DE LA PETICIONARIA

En esta actuación administrativa se ha comprobado que la peticionaria, Carvajal ZF, no tenía la legitimación para solicitar la aplicación de derechos antidumping toda vez que esa empresa no tiene la calidad de productor nacional de papel, tal como lo manifestó el presidente de ese Grupo al señalar que la actividad de ese agente económico se limita a realizar una simple operación de corte y empaquetado que, como se explicará en detalle más adelante, claramente no es suficiente para que se le pueda considerar, a la luz de la normativa colombiana, y mucho menos a la luz de las disposiciones antidumping de la OMC, como productor nacional de papel.

Lo anterior significa que las cifras que aportó el solicitante no son las que ha debido estudiar el Despacho para adelantar la investigación y que, por el contrario, en el expediente están ausentes las cifras del real productor nacional que es Carvajal Pulpa y Papel S.A. (en adelante “Carvajal Guachené”).

Así, al ser Carvajal ZF el único peticionario de la medida, quiere decir que la solicitud no fue presentada por más del 50% de la producción nacional y, por consiguiente, la totalidad de la actuación administrativa queda por completo sin piso, lo que es suficiente para archivarla de inmediato, sin que sea necesario entrar a estudiar más argumentos y aspectos adicionales.

Pero lo más grave de esta circunstancia, es que al no tener Carvajal ZF la calidad de productor nacional, la peticionaria habría inducido en error al despacho, al presentarse como productor nacional, sin serlo, para obtener la imposición de los derechos.

De las declaraciones rendidas en audiencia por los señores FABIAN TATIS y LUIS SOLANO, se concluye con claridad que Carvajal no sólo tomó la decisión de desatender mercado colombiano sino que se negó explícitamente a contratar y a suplir el producto investigado a pesar de las solicitudes expresas de los clientes nacionales.

IV. PETICIONES

ÚNICA. Que, con base en los hallazgos de la Subdirección de Prácticas Comerciales, se termine la investigación sin imposición de derechos antidumping a las importaciones originarias de Brasil.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito y mi poderdante recibiremos comunicaciones y notificaciones en la Calle 98 No. 9 A – 41, Oficina 309 de la ciudad de Bogotá y en los correos electrónicos notificaciones1@ibarrarimon.com y mcastiblanco@ibarrarimon.com.

Respetuosamente,



GABRIEL IBARRA PARDO
C.C. 3.181.441 de Suba
T.P. 36.691 del C.S. de la J

De: Embaixada - Bogotá - Setor de Promoção Comercial

<secom.bogota@itamaraty.gov.br>

Enviado: jueves, 13 de marzo de 2025 16:18

Para: Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; Rafael Augusto

Ordoñez Rojas -Cont <rordonez@mincit.gov.co>

Cc: Practicas Comerciales <praticascomerciales@mincit.gov.co>; Mariam Ibeth Guerra

de Luque - Cont <mguerra@mincit.gov.co>; Elkin Javier Cañavera Oñate

<ecanavera@mincit.gov.co>; Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>; Libia

Patricia Higuera Rodríguez <lhiguera@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo -

Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Ingrid Milena Pachon Laiton - Cont

<ipachon@mincit.gov.co>; Cristian Camilo Carvajal Campos - Cont

<ccarvajal@mincit.gov.co>; Leonardo Rocha Bento <leonardo.bento@itamaraty.gov.br>;

Embaixada - Bogotá - Setor de Promoção Comercial <secom.bogota@itamaraty.gov.br>;

Embaixada - Bogotá - Geral <brasemb.bogota@itamaraty.gov.br>

Asunto: EMBAJADA DE BRASIL - RESPUESTA A HECHOS ESENCIALES DENTRO DE LA INVESTIGACIÓN POR DUMPING A LAS IMPORTACIONES DE PAPEL FOTOCOPIA ORIGINARIAS DE BRASIL

Estimado

Carlos Andres Camacho Nieto

Coordinador Grupo Salvaguardia, Aranceles y Comercio Exterior

Cordial saludo.

La Embajada de Brasil en Bogotá remite respuesta formal, dentro del término establecido por el Decreto N° 1794 de 2020, al documento que contiene los Hechos Esenciales dentro de la investigación por dumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, con el fin de que obre en el expediente de la investigación.

Atentamente,

LEONARDO ROCHA BENTO

Jefe Sector Económico, de Agricultura y de Energía

Tel: +57 (601) 218-0800 ext. 239 y 251

Calle 93 #14-20, Piso 8



Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior
Bogotá, D.C.

Asunto: Comentarios frente a los hechos esenciales presentados por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la investigación por dumping en las importaciones de papel fotocopia clasificado por la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, originarias de la República Federativa de Brasil

Expediente: D - 105 - 01 - 133

Estimados Señores,

Reciban un cordial saludo. Agradecemos las gestiones que el Ministerio ha llevado a cabo en la presente investigación sobre las importaciones de papel para fotocopias clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 originarias de Brasil.

Yo, Paulo Estivallet de Mesquita, mayor de edad, identificado como se indica debajo de mi firma, actuando como Embajador de la República Federativa de Brasil en Bogotá, deseo presentar algunos puntos para que sean considerados en la decisión final de esta investigación. Por la presente, el Gobierno de Brasil desea pronunciarse sobre los hechos esenciales presentados por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la investigación por dumping en las importaciones de papel fotocopia clasificado por la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, originarias de la República Federativa de Brasil.

En primer lugar, el Gobierno de Brasil desea expresar su sorpresa ante el hecho de que el Informe Público de Hechos Esenciales no mencione los comentarios presentados por Brasil, los cuales están públicamente disponibles en el tomo 23 de la investigación.

Brasil recuerda que el Artículo 6 del Acuerdo Antidumping así dispone en su párrafo 11:

6.11 A los efectos del presente Acuerdo, se considerarán "partes interesadas":

i) los exportadores, los productores extranjeros o los importadores de un producto objeto de investigación, o las asociaciones mercantiles, gremiales o empresariales en las que la mayoría de los miembros sean productores, exportadores o importadores de ese producto;



[Handwritten signature]

1 de 7

ii) el gobierno del Miembro exportador; y

iii) los productores del producto similar en el Miembro importador o las asociaciones mercantiles, gremiales o empresariales en las que la mayoría de los miembros sean productores del producto similar en el territorio del Miembro importador.

Aunque Brasil no participó en la audiencia, suministró por escrito sus preocupaciones y sugerencias para el análisis de la Autoridad colombiana. La ausencia de Brasil en la audiencia no puede ser considerada en su detrimento, de conformidad con el Artículo 6.2 del Acuerdo Antidumping:

6.2 Durante toda la investigación antidumping, todas las partes interesadas tendrán plena oportunidad de defender sus intereses. A este fin, las autoridades darán a todas las partes interesadas, previa solicitud, la oportunidad de reunirse con aquellas partes que tengan intereses contrarios para que puedan exponerse tesis opuestas y argumentos refutatorios. Al proporcionar esa oportunidad, se habrán de tener en cuenta la necesidad de salvaguardar el carácter confidencial de la información y la conveniencia de las partes. **Ninguna parte estará obligada a asistir a una reunión, y su ausencia no irá en detrimento de su causa.** Las partes interesadas tendrán también derecho, previa justificación, a presentar otras informaciones oralmente.

Por lo tanto, en esta manifestación, Brasil vuelve a hacer referencia al documento que contiene sus comentarios, los cuales están públicamente disponibles en el tomo 23 del procedimiento de investigación.

La Autoridad Investigadora indica que, para la determinación del valor normal y el precio de exportación, se evaluó la información proporcionada por SUZANO S.A., SYLVAMO DO BRASIL LTDA y SYLVAMO EXPORT, quienes respondieron al cuestionario o aportaron datos durante el curso de la investigación. El margen de dumping para cada compañía se evidencia a continuación:



Margen de dumping del papel fotocopia, clasificada bajo la subpartida arancelaria 4801.56.90.00 originarias de Brasil				
Periodo del dumping 10/05/2023 – 09/05/2024				
EMPRESA	VALOR NORMAL EXW USD/KG	PRECIO DE EXPORTACIÓN EXW USD/KG	MARGEN ABSOLUTO	MARGEN RELATIVO
SUZANO	1,18	0,82	0,36	43,90%
SYLVAMO	1,00	0,82	0,18	21,78%
Otros	1,44	0,99	0,45	45,45%

Se evidencia una disparidad entre el margen de dumping que presenta la Autoridad y los estudios iniciales enviados por SUZANO, los cuales demuestran que no existe dumping por parte de la compañía en los productos exportados hacia Colombia. Por ejemplo, se observa que la Autoridad Investigadora utilizó el Anexo 11 inicial para calcular el margen de dumping de SUZANO, según el Informe de Hechos Esenciales. Así, no se utilizaron los cálculos actualizados proporcionados por la compañía durante el periodo probatorio, los cuales contenían información actualizada.

Lo anterior es importante, ya que, como consta en el expediente público de la investigación, la compañía proporcionó información actualizada al proceso en virtud de lo solicitado por la Autoridad, situación que fue puesta en conocimiento el 30 de octubre de 2024, conforme se ve en el cuadro siguiente:

Finalmente, se presenta un nuevo cálculo del precio normal y precio de exportación, detallando el procedimiento y las ecuaciones utilizadas para obtener estos valores.

Con base en el anterior resultado podemos cuantificar el margen de dumping nuevamente, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 6. Valor Normal, Precio de Exportación, Margen Absoluto y Margen Relativo

País Investigado	Valor Normal (USD/TON)	Precio de Exportación (USD/TON)	Margen Absoluto	Margen Relativo
Brasil	875.46	1,034.06	-159.01	-15.37%

Fuente: Cálculos propios – Suzano BW

En conclusión, en cualquiera de los dos cálculos realizados, independientemente de la interpretación que se le de a los *ratios*, no se evidencian prácticas de *dumping* por parte de Suzano.

Así, es imperativo que la Autoridad colombiana valide nuevamente toda la información enviada por los exportadores, con el fin de que el cálculo realizado se ajuste a la realidad de las operaciones. Validar toda la información, tal como lo establece la Organización



Mundial del Comercio (OMC), es esencial para preservar la defensa de los exportadores y evitar agravios injustificados. Este principio de la OMC resalta la importancia de una evaluación exhaustiva y precisa de todos los datos presentados por la compañía, asegurando así que se refleje fielmente la situación comercial y se mantenga la equidad en la investigación antidumping.

Se señala que SUZANO se puso a disposición para recibir a la Autoridad colombiana en una verificación *in situ*. Además, los hechos esenciales de la Autoridad colombiana no indican que la documentación presentada el 30 de octubre de 2024 haya sido rechazada. En este sentido, se recuerda que el Anexo II del Acuerdo Antidumping dispone en sus párrafos 3 y 5 que:

"3. Al formular las determinaciones **deberá tenerse en cuenta toda la información verificable, presentada adecuadamente de modo que pueda utilizarse en la investigación** sin dificultades excesivas, facilitada a tiempo y, cuando proceda, en un medio o lenguaje informático que hayan solicitado las autoridades.

(...)

5. Aunque la información que se facilite no sea óptima en todos los aspectos, ese hecho no será justificación para que las autoridades la descarten, **siempre que la parte interesada haya procedido en toda la medida de sus posibilidades.**"

En segundo lugar, observamos que la Autoridad ha eliminado todas las facturas con valor "0" para el cálculo del valor normal, equivalentes (según el Anexo 13) a 1.584 entradas, lo que representa 0,77% del total de las facturas. La Autoridad no presentó justificativas para esta eliminación. Brasil considera que esta eliminación contraviene las disposiciones de la OMC.

En el caso analizado por el Órgano de Apelación en la investigación de jugo de naranja (DS-382), se examinó el Informe del Grupo Especial y se reiteró el entendimiento de que una margen de dumping deba considerar **completamente la totalidad de los precios de algunas transacciones de exportación:**

"Las autoridades investigadoras comparan el precio de exportación con el valor normal con el fin de determinar la existencia de dumping o la magnitud de un margen de dumping, lo que implica que la definición de "dumping" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping debe informar la comparación entre el precio de exportación y el valor normal. Antes hemos constatado en última instancia y por importantes razones sistémicas, **que no es admisible comparar el precio de exportación**



con el valor normal en una forma que no dé lugar a una determinación de la existencia de "dumping" con respecto al "producto en su conjunto". Habida cuenta de ello, un método de comparación (como la "reducción a cero simple") que prescinde de transacciones que si se tuvieran adecuadamente en cuenta darían como resultado un margen menor de dumping ha de considerarse "no equitativo", y, por ende, incompatible con el párrafo 4 del artículo 2.¹

La eliminación de las facturas con valores cero por parte de la Autoridad Investigadora distorsiona significativamente el análisis. Para el cálculo del valor normal, estas facturas deben ser incluidas, puesto que representan ventas reales y tienen costos asociados.

La misma metodología se utilizó para el cálculo del precio de exportación. En el caso, la eliminación de las cantidades y valores de la factura "0" o negativas genera una disminución del 19,9% en la base de datos, lo que implica un sesgo en el cálculo del precio de exportación. Este tratamiento, obviamente inadecuado, aumenta artificialmente el margen de dumping.

Es imperativo que la Autoridad colombiana valide en su totalidad la información enviada por SUZANO, incluyendo las facturas con valores cero y negativos. Esta reevaluación debe adherirse a los principios de la OMC y considerar todos los ajustes comerciales que forman parte intrínseca de las negociaciones internacionales. Solo de esta manera se garantizará una evaluación justa y precisa, reflejando fielmente la situación comercial y manteniendo la equidad en la investigación antidumping.

Finalmente, es necesario reiterar que la información utilizada en la elaboración del Informe de Hechos Esenciales **no corresponde** a la proporcionada por SUZANO, lo que genera un sesgo significativo en los análisis realizados por la Autoridad Investigadora.

Dicho lo anterior, deseamos enfatizar que no existe una relación de causalidad entre el supuesto dumping y el daño alegado por la peticionaria, por las siguientes razones:

1. Incremento de las exportaciones de la peticionaria

Durante el período investigado, se evidenció un aumento significativo en la participación de las exportaciones de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE respecto al volumen total de producción. Este incremento coincide con la mayor pérdida de participación de mercado de la compañía en el ámbito nacional. Por lo tanto, existe una relación directa entre el aumento de las exportaciones y la reducción de la participación de mercado en Colombia,

¹ Disponible en <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/DS/382R-01.pdf&Open=True>, p. 7.153



lo que sugiere que la causa principal del daño no es el dumping, sino la decisión de la peticionaria de destinar una mayor parte de su producción al mercado internacional.

2. Declaraciones de compradores

En el marco de la investigación, se tomaron declaraciones de compradores del producto investigado que afirmaron expresamente que la pérdida de participación de mercado de la peticionaria se debió a su decisión de incrementar sus exportaciones. Los representantes legales de SOLUCIONES MAF S.A.S. y COMERCIALIZADORA MAF S.A.S. señalaron que la peticionaria se ha negado a suministrar el producto objeto de investigación a sus clientes nacionales, centrándose en las ventas internacionales. Esta situación obligó a los importadores a buscar proveedores extranjeros, principalmente en Brasil, para abastecer el mercado colombiano.

3. Coherencia con los indicadores económicos y financieros

La hipótesis de que el incremento de las exportaciones causó la reducción de la participación de la peticionaria en el mercado nacional es coherente con el resultado específico de algunos indicadores económicos y financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE. La compañía tuvo solamente una reducción marginal de 3,72 puntos porcentuales en la utilización de su capacidad instalada, lo que sugiere que siguió produciendo, pero destinó su producción al mercado de exportación.

4. Participación de mercado del Grupo Empresarial Carvajal

Durante el período investigado, el Grupo Empresarial Carvajal (considerado como CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y CARVAJAL S.A.) tuvo una reducción de su participación en el mercado nacional que no fue significativa. Las ventas del grupo mantuvieron una participación de mercado que superó el 70% en todo el período analizado. Además, la subvaloración del producto investigado frente al de fabricación nacional fue moderada (1,89% y 7,41% en los primeros semestres de 2023 y 2024, respectivamente).

5. Comportamiento desfavorable previo

El comportamiento desfavorable de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE venía ocurriendo incluso antes del período en el que se habría generado la supuesta práctica de dumping. Este comportamiento desfavorable se aprecia desde el momento en que la peticionaria comenzó a incrementar significativamente sus exportaciones.



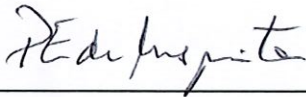
6. Informe Anual de Carvajal

El Informe Anual del año 2023 de Carvajal señala que a finales de 2022 y durante el primer trimestre de 2023 se presentó un incremento importante en los inventarios de papel en el mercado, producto de la solución de las dificultades logísticas globales y una demanda débil global que produjo una disminución acelerada de los precios, afectando la rentabilidad y cumplimiento de metas del negocio.

En conclusión, los argumentos presentados demuestran que no existe una relación de causalidad entre las importaciones investigadas y el supuesto daño a la producción nacional. La causa principal del daño es el incremento de las exportaciones de la peticionaria y otros factores externos, como la solución de las dificultades logísticas globales y la demanda débil global.

En este contexto, se solicita respetuosamente que no se impongan derechos definitivos al papel de fotocopias clasificado en la Subpartida Arancelaria 4802.56.90.00 originarias de Brasil.

Muy cordialmente,



PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA
Embajador
CE 7354808

